

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DROIT ROMAIN

LE JUS SUFFRAGII
A ROME

SOUS LES ROIS ET SOUS LA RÉPUBLIQUE

DROIT FRANÇAIS

LA CAPACITÉ ÉLECTORALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera soutenu le jeudi 25 juin 1891, à 3 heures 1/2 du soir

PAR

Pierre de TERNAS

Avocat à la Cour d'appel de Paris
Élève de l'École des Sciences Politiques

Président : M. LEBRET, professeur.

Suffragants : { MM. CAREL, professeur.
GAUCKLER, agrégé.
CARRÉ DE MALBERG, agrégé.

PARIS

A. GIARD, LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, Rue Soufflot, 16

1891

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

A LA MÉMOIRE CHÈRE ET VÉNÉRÉE

DE MON PÈRE

A MA MÈRE

A MA FAMILLE

A MES PROFESSEURS

A TOUS CEUX QUE J'AIME ET QUI M'AIMENT

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DROIT ROMAIN

LE JUS SUFFRAGII A ROME

SOUS LES ROIS ET SOUS LA RÉPUBLIQUE

DROIT FRANÇAIS

LA CAPACITÉ ÉLECTORALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera soutenu le jeudi 25 juin 1891, à 3 heures 1/2 du soir

PAR

Pierre de TERNAS

Avocat à la Cour d'appel de Paris
Élève de l'École des Sciences Politiques

Président : M. LEBRET, professeur.

Suffragants : { MM. CAREL, professeur.
GAUCKLER, agrégé.
CARRÉ DE MALBERG, agrégé.

PARIS

A. GIARD, LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, Rue Soufflot, 16

1891

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DROIT ROMAIN

LE JUS SUFFRAGII A ROME

SOUS LES ROIS ET SOUS LA RÉPUBLIQUE

BIBLIOGRAPHIE

- Niebuhr.** Histoire romaine ; traduction de Golbery. Paris, 1830.
- Mommsen.** Histoire romaine : traduction d'Alexandre. Paris, 1863.
- Mommsen.** Le droit public romain : traduction de Girard.
- Mommsen.** Römische Forschungen. Berlin, 1864.
- Mommsen.** Die römischen Tribus. Berlin, 1844.
- Madvig.** L'Etat romain, sa constitution et son administration : traduction de Morel. Paris, 1882.
- Mispoulet.** Les institutions politiques des Romains. Paris, 1882.
- Berthelot et Didier.** Histoire intérieure de Rome jusqu'à la bataille d'Actium tirée des römische alterthümer. Paris, 1888.
- Ampère.** Histoire romaine à Rome. Paris, 1862.
- Bouché-Leclercq.** Manuel des institutions romaines. Paris, 1886.
- Willems.** Le droit public romain, troisième édition. Louvain, 1874.
- Daremberg et Saglio.** Dictionnaire des antiquités grecques et romaines. Paris, 1873-1889.
- Delaunay et Robiou.** Les institutions de l'ancienne Rome. Paris, 1884-1888.
- Duruy.** Histoire des Romains. Paris, 1870-1876.
- Fustel de Coulanges.** La Cité antique, huitième édition. Paris, 1880.

Ortolan. Onzième édition, revue par Labbé. Paris, 1880.

Accarias. Précis de droit romain, troisième édition. Paris, 1882.

Belot. Histoire des chevaliers romains. Paris, 1866.

Denys d'Halicarnasse. Les antiquités romaines traduites en français par M***. Paris, 1723.

M. Tullii Ciceronis opera quæ supersunt omnia ex recensione Jo. Casp. Orellii. Turici, 1845.

Sexti Pompei Festi de verborum significatione quæ supersunt cum Pauli Epitome emendata et annotata a Carolo Odofredo Muellero. Lipsiæ, 1839.

Tite-Live. Edition Nisard. Paris, 1877.

Aulu-Gelle. Edition Nisard. Paris, 1875.

Varron. Edition Nisard. Paris, 1845.

INTRODUCTION

Rome se divisait en trois tribus : les Ramnes, les Tatienses et les Luceres (1). Les Ramnes étaient les compagnons de Romulus établis sur le mont Palatin. Les Tatienses étaient les Sabins qu'un traité, conclu grâce à l'intervention des femmes (2), avait autorisés à transporter sur le mont Quirinal leur domicile et leurs dieux. Quant aux Luceres, installés sur le mont Coelius, leur origine est plus obscure (3). D'après Niebuhr (4), ils auraient eu pour patrie la ville de Lucerum. D'après Cicéron (5), leur nom viendrait de Lucumo, un Etrusque qui se serait allié à Romulus. La question n'a guère d'intérêt : ce qu'il importe de remarquer, c'est qu'à l'origine, les trois tribus conservèrent leur autonomie. Quand le temps les eut réunies en une seule *civitas*, leur fusion ne fut pas complète, les Luceres restèrent vis-à-vis des Ramnes et des Tatienses dans un état d'infériorité, motivé

1. Varro, *de ling. lat.* 5, § 55, Liv. I, 13.

2. Denys, Livre II, chap. X, par. 19 et 20.

3. Liv. I, 13.

4. *Histoire romaine*, I, 418.

5. *De rep.*, II, 8.

sans doute par leur adjonction plus tardive : c'est ainsi qu'ils furent longtemps exclus de toute participation au culte, c'est ainsi encore que le roi était choisi alternativement parmi les Ramnes et les Tatienses, jamais parmi les Luceres. Les trois tribus devinrent une division à la fois territoriale et politique : elles comprirent tous les hommes libres de Rome. Ceux-ci fondèrent des familles. Telle fut suivant nous l'origine de la *gens*. Cette question a été l'objet de nombreuses controverses. Le passage de Gaius a malheureusement disparu : nous n'avons plus que deux définitions : celle que Cicéron donne comme un modèle du genre (1) : « *Gentiles sunt inter se qui eodem nomine sunt. Non est satis. Qui ab ingenuis oriundi sunt. Ne id quidem satis est. Quorum majorum nemo servitutem serviūt. Abest etiam nunc. Qui capite non sunt deminuti. Hoc fortasse satis est.* » Et celle de Paulus Diaconus (2) : « *Gentilis dicitur et ex eodem genere ortus et is qui simili nomine appellatur.* » Sans vouloir passer en revue tous les systèmes nés de ces différents textes, nous définirons la *gens* : un groupe naturel, basé sur la filiation *per masculos*, complété par l'adoption, ayant pour chef et pour membres des ingénus et conservant son culte et ses dieux spéciaux. De cette façon, le texte de Gaius (3) se comprend facilement : « *Si nullus agnatus sit, eadem lex duodecim tabularum gentiles ad hereditatem vocat.* » A

1. Top. VI.

2. Voir Festus, 94.

3. III, 17.

mesure qu'elle s'éloignait de son auteur, la *gens* se divisait et se subdivisait en ramifications de plus en plus nombreuses, si bien que les liens de parenté s'effaçaient dans l'oubli et que la communauté de nom seule marquait la communauté d'origine.

Chaque individu avait ainsi une double qualité, il était l'agnat des membres de sa branche et le *gentilis* des membres des autres branches (1). Dès lors, on conçoit très bien comment la succession était dévolue d'abord aux agnats et, à leur défaut, aux *gentiles* et comment les *gentes* primitives furent toutes patriciennes, puisqu'elles se rattachaient toutes par leur chef à l'une des tribus. Plus tard, vers le IV^e siècle avant Jésus-Christ, quand le caractère de la *gens* se fut modifié, la plèbe, qui se rapprochait insensiblement du patriciat, eut aussi ses *gentes*, mais elles restèrent toujours peu nombreuses.

Cependant, les conquêtes des rois, le droit d'asile et les relations commerciales amenèrent dans la ville une foule de vaincus et d'étrangers (2). Les nouveaux venus se partagèrent en deux classes. Les uns se mirent, par un contrat analogue à la recommandation du moyen-âge, sous la protection des patriciens et se relièrent ainsi aux *gentes* ; ce furent les clients. Les autres conservèrent leur indépendance, mais ils furent exclus de la cité, n'ayant pas même avec elle une relation de domicile,

1. Fustel, *Cité antique*, p. 121, note 1.—Ortolan, I, 26.—Bouché-Leclercq, p. 7.

2. Liv. I, 41.

puisqu'ils habitaient sur l'Aventin, au-delà du *Pomærium* : la société leur ferma obstinément ses rangs, leur interdit toute participation au culte et leur dénia même, s'il faut en croire l'étymologie du mot : patricien rapportée par Denys (1), les droits les plus élémentaires, tels que la paternité légitime ; ce furent les plébéiens (2).

L'origine que nous attribuons à la clientèle et à la plèbe nous a paru la conjecture la plus conforme aux lois de progression suivant lesquelles se développa la nation romaine. Il s'en faut de beaucoup qu'elle soit universellement admise. Les historiens anciens (3) font de la clientèle une institution royale. Romulus aurait, suivant eux, introduit dans sa constitution une coutume déjà pratiquée par les anciens peuples de l'Italie. Cette explication manque de vraisemblance et la plupart des auteurs modernes la rejettent sans hésiter. Ortolan (4) l'accepte pourtant et soutient que tous les plébéiens étaient rattachés par les rois à la clientèle d'une *gens*. Le texte de Cicéron lui paraît formel en ce sens. « *Et habuit plebem in clientelas principum discriptam.* » Nous y ajouterons un argument que l'éminent romaniste n'a pas invoqué : c'est le nombre considérable des clients à une époque où Rome devait compter encore peu d'habitants : ce chiffre ne nous étonnera plus si la clientèle embrassait toute

1. II, 4, 3.

2. Cf. Duruy, *Hist. rom.*, I, 67 et seq.; Gell., V, 13.

3. Cic., *De rep.*, II, 9 ; Denys, II, 4, 5.

4. I, 24.

la plèbe. Mais ce système se butte à des objections invincibles. Comment comprendre les rigueurs des patriciens à l'égard des plébéiens, s'ils étaient leurs clients ? Comment expliquer une pareille violation des devoirs si rigoureux du patronat ? Comment surtout admettre ce fait que nous rencontrons à toutes les pages de l'histoire romaine : les patriciens invoquant le secours de leurs clients pour résister aux envahissements des plébéiens (1) ?

La hiérarchie sociale s'arrêtait à la plèbe : pourtant Rome comptait d'autres habitants ; mais, par une monstrueuse fiction, ils étaient considérés comme des choses et classés avec les immeubles et les bestiaux parmi les *res mancipi* ; c'étaient les esclaves. L'esclavage a pour fondement le droit de propriété que la conquête donnait à la fois sur les personnes et sur les biens. Pourquoi les Romains se montrèrent-ils tour à tour si barbares et si cléments pour les vaincus ? Ainsi, tandis que les Latins, après leur défaite, sont reçus par Ancus dans la cité (2), les Tarquiniens, au contraire, sont tués et asservis (3). C'est que Rome pratiquait selon les circonstances le système de la force ou le système de la persuasion. Quand elle craignait le relèvement d'un peuple, elle le ménageait et cherchait à se l'attacher par des traités d'alliance : quand elle avait remporté une

1. Cf. Willems, p 41 ; Liv. II, 35, 56, 64, III, 14.

2. Liv. I, 33.

3. Liv. VII, 49.

victoire définitive, elle satisfaisait sans pitié ses haines féroces et son insatiable cupidité.

Les maîtres des esclaves furent longtemps impitoyables ; mais quelques-uns, émus de pitié ou de reconnaissance, reconnurent une âme à ces choses et les rendirent à la vie civile, en les rendant à la liberté. Toutefois, ces affranchis devaient une certaine soumission à leur patron : c'est pourquoi Fustel de Coulanges (1) les a confondus avec les clients. Il est facile cependant de constater entre ces deux conditions une différence capitale. La première cesse après une génération ; la seconde est héréditaire. En droit, la distinction n'est pas douteuse. En fait, la plupart des *manumissi* se plaçaient sous la clientèle de leur *manumissor* : les uns et les autres y trouvaient leur intérêt ; les *manumissi* s'assuraient une protection juridique, les *manumissores* perpétuaient leurs *jura patronatus*.

Le tableau que nous venons de tracer est plutôt une abstraction qu'une réalité, car les progrès de la plèbe et l'extension de la *civitas romana* n'ont pas tardé à rompre l'équilibre que nous avons signalé entre les différentes castes. Cependant une description sommaire de la société romaine nous a paru nécessaire pour faciliter l'intelligence des institutions politiques.

1. *Cité ant.*, p. 271. Cf. Mommsen, *Hist. rom.*, I, 5, p. 85.

Trois assemblées politiques, créées successivement, finirent par fonctionner simultanément à Rome.

Nous les étudierons dans trois sections distinctes :

SECTION I. — *Comices curiates.*

SECTION II. — *Comices centuriates.*

SECTION III. — *Comices tributes.*

SECTION I

COMICES CURIATES

CHAPITRE I

COMPOSITION DES COMICES CURIATES

Romulus, dont la légende a fait un fils de roi et un protégé des dieux, n'était sans doute qu'un aventurier : aussi, malgré les titres que lui conféraient sa naissance et son activité, jugea-t-il nécessaire de faire sanctionner son autorité par le suffrage de ses compagnons et d'étouffer, au moyen de ce vote, dont il prévoyait le résultat, toutes les compétitions rivales (1). Les patriciens lui reconnurent la royauté, mais ils se réservèrent une part considérable dans le gouvernement. C'était justice : après avoir été à la peine, ils devaient être à l'honneur. Fondateurs de la ville, ils avaient le droit d'en surveiller le développement et pouvaient mieux que tous autres en comprendre les intérêts. Initiés au culte national dont le

1. Denys, II, 2, 1.

roi était le grand-prêtre, ils communiquaient directement avec les dieux. Cette double qualité, politique et religieuse, leur créait une situation exceptionnelle : ils étaient plus qu'une aristocratie dans la cité : ils étaient la cité elle-même. Denys (1) définit ainsi leur rôle : « Ils
« auront soin du culte des dieux, ils exerceront les char-
« ges, rendront la justice, aideront le roi dans le gou-
« vernement et s'appliqueront à régler les affaires de la
« ville. » Pour remplir ces fonctions, ils constituèrent deux assemblées : l'une, les comices, où ils figuraient tous ; l'autre, le Sénat, composé de trois cents membres et servant de grand conseil. Leurs privilèges étaient héréditaires ; cette seule remarque suffit pour comprendre l'importance que les anciens Romains attachaient à l'adoption : ils y voyaient à la fois la satisfaction d'une ambition et l'accomplissement d'un devoir. Perpétuer la *gens* avec son culte et ses prérogatives sociales, tel dut être le désir de tous les patriciens : si la nature leur refusait des enfants, ils avaient recours à la filiation civile. Ce fut, comme le remarque Cicéron (2), un moyen pour les plébéiens d'entrer dans le patriciat : ce ne fut pas le seul. Sous les règnes de Tullus et de Tarquin (3), plusieurs plébéiens, choisis parmi les plus riches et les plus puissants, furent introduits dans les tribus primitives soit par le bon vouloir du roi, soit par une cooptation

1. Denys, II, 4, 4.

2. *Quasi in patriciam familiam venerit, amittit nomen obscurius.*

3. Cic., *de rep.*, 2, 20.

des patriciens : ils prirent le nom de *secundi Ramnes*, *Tatienses*, *Luceres*. Cette mesure resta toujours une exception : car, à l'origine, les termes de patricien et de citoyen étaient synonymes et Niebuhr a raison, quand il dit : « Tout citoyen est membre d'une *gens*. » Toutefois, la *gens* contient des individus qui, pour des motifs juridiques, sociaux ou politiques, n'ont aucune capacité électorale : ce sont les mineurs, les femmes et les clients.

CHAPITRE II

INCAPACITÉS ÉLECTORALES

§ 1. — *Les mineurs.*

Les fils de famille pouvaient, en principe, exercer le droit de suffrage comme leurs pères, puisque la *patria potestas* ne pesait sur eux qu'au point de vue du droit privé.

A quel âge atteignaient-ils leur majorité électorale ? C'était, suivant nous, à l'époque de leur puberté, comme le décida plus tard la constitution de Servius Tullius. Les *pueri*, à partir de ce moment, étaient reconnus capables de se marier, de tester, d'adroger : pourquoi ne le seraient-ils pas de voter ? pourquoi n'entreraient-ils pas en même temps dans la vie civile et dans la vie politique ? Cette réponse ne tranche pas la difficulté ou plutôt elle en fait naître une autre. L'âge de la puberté a été fixé légalement par Servius Tullius, mais jusque-là dans quelle période de la vie faut-il le placer ? Les Romains, dans ces temps reculés où les mœurs n'avaient rien perdu de leur brutalité primitive, avaient sans doute recours à la constatation matérielle du fait et considéraient comme

pubère tout individu physiquement apte à la génération : c'est la doctrine que les Sabinienens ont soutenue sous l'Empire et qui n'était, selon toutes les probabilités, qu'une ancienne théorie rajeunie d'arguments nouveaux.

§ 2. — *Les femmes.*

Les femmes n'eurent jamais entrée aux comices. Nous les voyons bien dans Denys (1) s'assembler et délibérer en vue d'une alliance entre Romulus et Tatius ; mais elles le font à l'insu de leurs maris, ajoute avec une intention malicieuse le grave historien : en tout cas, leur réunion n'a pas de caractère légal. Les Romains jugeaient avec raison que, sans prendre part aux affaires politiques, elles auraient indirectement sur les électeurs cette influence discrète et d'autant plus puissante, qui, de tous temps, a été une de leurs gloires. D'autre part, soit pour les protéger contre leur *levitas animi*, soit pour les maintenir dans une certaine infériorité sociale, le législateur plaçait les femmes en tutelle perpétuelle et les considérait comme inaptes à l'administration de leurs biens ; à plus forte raison devait-il les considérer comme inaptes à l'administration des intérêts supérieurs de la cité.

1. Denys, II, 40, 48.

§ 3. — *Les clients.*

Les clients avaient-ils la capacité électorale ? Nous nous sommes déjà prononcés pour la négative. Pourtant la question peut faire doute.

Denys (1) signale au début de son histoire romaine l'obligation pour les clients de voter dans le même sens que leur patron : ce qui leur suppose nécessairement le *jus suffragii* à une époque où les comices curiates constituaient la seule assemblée politique. Les événements pourraient dans une certaine mesure expliquer cet état de choses. Les patriciens auraient eu l'habileté d'entrouvrir la porte de la constitution que les plébéiens voulaient forcer : en élevant au rang de citoyens, les membres subalternes de la *gens*, ils auraient accordé aux revendications populaires une demi-satisfaction qui n'eût pas compromis leur puissance. Cette concession illusoire n'aurait eu d'autre effet que de donner aux patrons qui avaient le plus grand nombre de clients une influence prépondérante sur les décisions des comices. Néanmoins la plèbe put se laisser prendre au piège et considérer comme une victoire l'extension apparente du *jus suffragii*. Le scrutin aurait eu lieu *per gentes* : n'est-ce pas ce que dit Aulugelle (2) : « *Cum ex generibus hominum suffragium feratur, comitia curiata esse.* » Enfin Tite-Live (3) apprécie de la

1. Denys, II, 4.7.

2. Gell. XV, 27.

3. Liv. II, 56.

manière suivante les résultats du *plebiscitum Voleronis*, qui confiait aux comices tributes l'élection des magistrats plébéiens : « *sed quæ patriciis omnem potestatem per clientium suffragia creandi, quos vellent tribunos auferret.* » Cette réflexion confirme à la fois l'opinion de Denys et l'opinion d'Aulu-Gelle.

Quelle que soit leur force, ces arguments ne suffisent pas à ébranler notre conviction. Denys semble avoir confondu l'époque de Servius Tullius avec l'époque antérieure : pareille erreur lui arrive plus d'une fois, parce que, dans son admiration aveugle pour Romulus, il rapporte à ce prince l'honneur de toutes les institutions. La phrase d'Aulu-Gelle n'a pas la signification qu'on lui prête : elle fait simplement allusion aux trois tribus primitives. La citation de Tite-Live est, nous l'avouons, plus embarrassante : l'objection serait même irréfutable, s'il était prouvé que les tribuns fussent nommés par les comices curiates avant le plébiscite de Voleron ; mais rien n'est moins sûr et la plupart des romainistes attribuent leur élection aux comices centuriates. Les textes rejetés, nous rentrons dans le domaine de l'hypothèse. Or l'orgueil romain n'était pas encore assez assoupli pour supporter une ingérence démocratique dans la cité et, comme le remarque excellemment Niebuhr (1). « Cette aristocratie se serait révoltée à la pensée que Tarquiti-
us n'aurait compté que comme un client quel-

1. *Hist. rom.* II, 44.

« conque d'un de ses riches *gentiles*. » Tout au plus admettrions-nous que les clients aient joué dans les curies un rôle consultatif et qu'ils y aient figuré comme conseils de leurs patrons.

§ 4. — *Les plébéiens*.

En sortant de la *gens*, nous rencontrons la classe nombreuse et puissante des plébéiens : leur situation politique a été l'objet de controverses passionnées. Denys et Tite-Live leur reconnaissent l'électorat, mais nous avons dit la défiance légitime que nous inspirent les récits de ces deux auteurs : écrivant sept ou huit siècles après la fondation de Rome, ils n'eurent qu'une connaissance très imparfaite des temps primitifs et les contradictions fréquentes que nous trouvons entre eux nous autorisent à les tenir en suspicion. Aujourd'hui, grâce au progrès de la méthode historique, grâce aux inductions ingénieuses que suggèrent les découvertes de l'épigraphie et de l'archéologie, nous avons sur Rome des notions certainement plus exactes que celles des historiens romains eux-mêmes.

Pourtant Gerlach-Bachoffen (1) et Brœcker (2) prennent ces textes douteux comme base d'un système qui avait déjà été en honneur au siècle dernier : suivant eux, dès les origines de Rome, les comices par curies étaient

1. Willems, *Le dr. p. rom.* 43, note 2.

2. Id. id.

ouverts aux plébéiens. Pour appuyer leur opinion, ils invoquent l'autorité d'Aulu-Gelle (1) : « *Is, qui non universum populum, sed partem aliquam adesse jubet, non comitia, sed concilium edicere jubet* », et l'autorité de Cicéron (2) : « *Curiatis eam potestatem comitiis, quæ vos non sinitis, confirmavit : tributa, quæ vestra erant, sustulit.* »

La réponse est facile. La distinction, établie par Lælius Felix et rapportée par Aulu-Gelle, n'avait pas de sens tant qu'il n'y eut pas d'autre assemblée populaire que celle des curies. Elle se rapporte évidemment, ainsi que le démontre d'ailleurs la suite du texte, à l'époque où la plèbe prit l'habitude de délibérer sous la présidence du tribun : cette réunion spéciale fut appelée *concilium* par opposition à la réunion générale des centuries, qui prit le nom de *comitia* ; mais la terminologie nouvelle ne fut pas appliquée à l'assemblée des curies, qui conserva le nom de *comitia*. Du reste, beaucoup d'écrivains moins scrupuleux que Lælius Felix et moins respectueux des nuances emploient indifféremment les mots : *concilium* et *comitia*. L'argument est donc sans portée.

Que dire de la citation de Cicéron ? Elle semble la confirmation formelle du système que nous combattons. Sans doute, mais le manuscrit où elle est inscrite est resté rebelle à la lecture : la version exacte est encore problématique et comme il arrive toujours en pareil cas,

1. XV, 27.

2. *De leg. agr.* II, 11, 27.

les adversaires se sont arraché l'arme des mains pour s'en servir chacun à leur profit. C'est précisément sur le mot : *sinitis* que portent ces doutes; les uns le remplacent par : *tenetis*, les autres par : *initis*. Ces variantes bouleversent le sens de la phrase et, comme elles présentent toutes le même caractère de vraisemblance, chacun est libre d'adopter celle qui lui convient. De ces incertitudes ressort la conclusion suivante : ne pas chercher la solution dans les textes qui ont trait à la question même. C'est aussi ce qu'ont pensé les deux écrivains qui ont creusé le plus profondément la difficulté : Mommsen et Niebuhr.

Mommsen (1) n'attache aucune importance aux assertions de Denys et de Tite-Live, il les cite, mais pour les traiter dédaigneusement de légendes. Ce n'est pas sous Romulus, c'est à une époque ultérieure que les plébéiens acquièrent la capacité électorale dans les curies : telle est la doctrine que l'éminent romaniste soutient dans ses *Römische Forschungen*, après l'avoir combattue dans sa *Römische Geschichte*. Comme tous les convertis, il défend avec chaleur sa foi nouvelle « L'opinion commune, dit-il, « veut que le droit de vote ait toujours appartenu par « privilège aux patriciens dans la curie. Si vous cherchez « des preuves de cette opinion, vous serez fort étonné de « n'en rencontrer aucune, tandis que des preuves con- « traaires, il y a foule. » »

1. *Römische Forschungen*, tome I.

Son argumentation paraît en effet très solide, nous en donnerons une analyse sommaire pour la discuter ensuite.

a). En 545, un plébéen, Mamilius Vitulus, fut élu grand curion malgré l'opposition des patriciens (1). Comment expliquer cette nomination sans admettre que les plébéiens aient voté dans les comices et qu'ils y aient même constitué une majorité ? Comment d'autre part reconnaître aux plébéiens le *jus honorum* et leur dénier le *jus suffragii* ?

b) Les plébéiens assistaient aux *fornacalia* c'est-à-dire aux fêtes de la curie ; n'est-ce pas une preuve qu'ils en faisaient partie.

c). Si les patriciens avaient seul voté, Cicéron et Tite-Live, en signalant les conséquences de la chute du patriciat, n'eussent pas manqué de faire remarquer qu'une loi curiate devenait impossible.

d). Le mot : *populus* désigne toujours la réunion des patriciens et des plébéiens et jamais une réunion exclusivement patricienne. De la comparaison de deux passages de Cicéron, l'un dans le *pro Planco*, 3, 8, et l'autre dans le *pro domo*, 14, 38, il ressort que les *comitia curiata* et *centuriata* du second ne sont autres que les *comitia populi* du premier ; que par suite, le peuple, qui vote dans les curies, est le même que celui qui vote dans les centuries.

1. Liv. XXVII, 8.

e). Autrefois, dit Cicéron (1) en s'adressant au peuple, vos ancêtres voulaient que vous donniez deux fois vos suffrages dans l'élection de chaque magistrat. » Le premier vote constituait l'élection, le second conférait l'*imperium*. Cicéron ne tiendrait pas un tel langage, si le vote d'investiture ayant appartenu à la noblesse, le peuple n'avait de voix qu'à l'élection.

f). Il suffisait de trente licteurs pour représenter les trente curies et conférer l'*imperium*. Une telle compétence ne peut leur appartenir que parce qu'ils votaient dans les curies et cependant ils étaient plébéiens.

g). Pour tester ou adroger dans les curies, il fallait nécessairement y avoir entrée: de là cette conclusion, sont exclus des curies tous ceux qui sont incapables de ces actes, c'est-à-dire les non citoyens, les femmes et les enfants. Mais les plébéiens ont les mêmes droits que les patriciens. Quand on voit le testament militaire se faire devant les centuries qui sont patriciennes et plébéiennes, comment peut-on revendiquer pour les patriciens un privilège dans la confection du testament civil ? En matière d'adrogation, d'autre part, ne pourrait-on pas citer des exemples où l'adrogeant était précisément plébéien, comme dans l'adrogation de Clodius.

Cet imposant échaffaudage de preuves à des parties faibles qui ne résistent pas à l'analyse : c'est à elles que nous nous attaquerons d'abord.

1. *De leg. agr.*, II, 26.

La présence des plébéiens aux *forncalia* prouve simplement que ces fêtes perdirent leur caractère intime, et qu'elles devinrent, comme le culte, communes à tout le peuple. Mommsen le reconnaît lui-même, quand il écrit : « On peut concevoir à la rigueur que les plébéiens aient participé aux fêtes de la curie sans avoir le vote. » Cet aveu enlève à l'argument toute sa force.

Le silence de Cicéron et de Tite-Live, relativement à l'impossibilité de faire une loi curiate après la chute du patriciat, s'explique aisément. A cette époque, les comices sont remplacés par trente licteurs, la loi curiate n'est plus qu'une formalité de procédure. Aussi cette institution démodée, qui ne vivait plus que par respect de la tradition, ne dut-elle pas se ressentir du nivellement des castes.

Le mot : *populus* eut d'abord un sens fort restreint : sous les premiers rois, il désignait l'ensemble des citoyens, c'est-à-dire des patriciens (1) : plus tard, après l'extension du *jus suffragii*, il peut, par analogie, élargir sa compréhension et s'appliquer au peuple entier puisque tous étaient citoyens ; mais il retrouvait sa signification primitive, quand on l'opposait au mot : *plebs*, comme dans ce passage de Festus : « *Populi commune est in legibus ferendis cum plebe suffragium,..... patrum commune cum populo suffragium :..... quibus suffragantibus fit plebs*. » La distinction des trois classes est ici très

1. Liv. I, 47.

nette et pour la faire saisir, l'écrivain se sert des mots : *patres, populus, plebs* : par *populus*, il entend certainement les patriciens. Nous avons cité Festus, nous pourrions citer un grand nombre d'auteurs latins : dans presque tous, nous rencontrons l'expression : *populus plebsque romana* et, quoiqu'en dise Ortolan (1), nous ne pouvons croire qu'il s'agisse d'un simple pléonasme. Le rapprochement des deux textes de Cicéron, indiqué par Mommsen, n'est pas de nature à modifier notre manière de voir sur ce point. Sans avoir l'esprit prévenu, il est impossible d'en tirer un argument concluant. Voici d'ailleurs les deux textes : « *Nam si ita esset, quod patres apud majores nostros tenere non potuerunt, ut reprehensores essent comitiorum, id habereut judices : vel quod multo etiam minus esse ferendum. Tum enim magistratum non gerebat is, qui ceperat, si patres acutores non erant facti : nunc postulatur à vobis ut ejus exsilio qui creatus sit, judicium populi romani reprehendatis (Pro Planco, 3, 8). — Ita populus Romanus brevi tempore neque regem sacrorum, neque flamines, nec salios habebit, nec ex parte dimedia reliquos sacerdotes, neque auctores centuriatorum et curiatorum comitiorum : auspiciaque populi romani, si magistratus patricii creati non sint, intereant necesse est, quum interrex nullus sit, quod et ipsum patricium esse et a patricio prodi necesse est (Pro domo, 14, 38).*

La phrase de Cicéron, relative au double vote, n'a pas

l'importance que lui prête Mommsen, surtout si on l'éclaire à l'aide de données historiques. Comme les lois dans nos chambres actuelles, l'élection du roi faisait à Rome l'objet de deux délibérations : par la première, les *comitia curiata* nommaient le roi ; par la seconde, ils lui conféraient l'*imperium*. Cet usage survécut aux réformes de Servius Tullius et les élections faites par l'assemblée des centuries durent recevoir leur sanction de l'assemblée des curies. Cicéron a donc pu dire d'une façon générale au peuple romain : « *Majores de singulis magistratibus bis vos sententiam ferre voluerunt.* » Mais il ne faut pas chercher dans cette apostrophe une précision juridique à laquelle l'orateur n'a certainement pas songé : il ne faut pas en conclure que les deux votes émanaient des mêmes électeurs.

La transformation des *comitia curiata* fournit à Mommsen un raisonnement ingénieux, trop ingénieux même, car il manque de base. Est-il nécessaire que les licteurs aient eu le *jus suffragii* dans les curies pour être appelés à les représenter ? L'affirmative nous semble hardie : où est le principe qui la justifie ? Nous préférons une explication plus claire qui se présente spontanément à l'esprit. Les licteurs étaient des agents de l'autorité publique, par le fait même ils étaient tout indiqués pour remplir une fonction politique.

Nous arrivons aux arguments les plus puissants, à ceux qui ont ébranlé plus d'une conviction : l'éligibilité des plébéiens aux sacerdoces curiates, la possibilité pour les plébéiens de tester et d'adroger.

La nomination de Mamilius Vitulus n'est pas un fait unique. A plusieurs époques, le grand curionat fut dévolu à des plébéiens. Mais le cas cité par Mommsen présente un intérêt particulier, en ce qu'il nous montre la plèbe disposant de la majorité dans les élections. La raison est simple. Le *curio maximus* était désigné par les comices tributes (1) où les plébéiens avaient naturellement la puissance du nombre. D'autre part, la démocratie gravissait peu à peu le piédestal que s'était dressé à elle-même l'aristocratie : consulat, édilité, dictature, censure, préture, toutes les magistratures devinrent communes aux deux classes : la loi Ogulnia fut le couronnement de la lutte, elle ouvrit à la plèbe les collèges des pontifes et des augures. Voilà comment les plébéiens obtinrent le *jus honorum* : rien ne prouve qu'ils acquirent en même temps le *jus suffragi*. Nous touchons ici au point le plus faible du système de Mommsen. Quand on demande au savant allemand à quelle époque remonte l'entrée des plébéiens dans les comices, il répond : « Nul témoignage historique n'a fixé cette date. » La difficulté est tournée assurément, mais quelle objection formidable évoque à l'esprit un pareil aveu ! Comment ! nous suivrions pas à pas les progrès des plébéiens, nous pourrions indiquer jour par jour chacun de leurs triomphes, et pas un écrivain ancien n'aurait signalé l'événement le plus grave des temps primitifs, l'événement qui

1. Cf. Mommsen, *Röm. Forsch.*, I, 158. — Willems, 178. — Mispoulet, *Inst. Pol des. Romains*, II, 403.

bouleversait l'organisation sociale et politique de Rome ! Est-ce croyable ? Les disciples de Mommsen ont essayé de combler cette lacune : moins scrupuleux que leur maître, ils indiquent telle ou telle année, mais sans avancer de leur assertion d'autres raisons que des probabilités vagues et hypothétiques.

La dernière preuve est moins facile à réfuter : elle se résume dans le syllogisme suivant : Les plébéiens ayant les mêmes droits civils que les patriciens peuvent, comme eux, tester et adroger ; or, ces actes nécessitent l'intervention des curies ; donc les plébéiens ont leur entrée dans les comices. La question est double ; nous distinguerons le testament et l'adrogation.

Le testament avait à Rome une portée religieuse et politique, parce qu'il touchait à la fois à la propriété et aux *sacra*. Or, la propriété était une concession de l'Etat et les *sacra* étaient sous la surveillance des collèges sacerdotaux. La cité ne pouvait rester indifférente à de si graves intérêts : elle se réserva le droit d'intervenir dans la transmission des patrimoines. Quand un père de famille désirait régler sa succession, il devait faire sanctionner sa volonté par les curies et par les pontifes. Leur approbation n'était pas une simple formalité : elle pouvait être refusée et, si elle était accordée, elle transformait les dispositions du *paterfamilias* en une véritable loi. Cette forme présentait deux inconvénients : le premier, de n'être accessible qu'aux patriciens, le second de n'être réalisable qu'à certaines époques.

L'exclusion des plébéiens n'a rien qui puisse nous étonner. N'étant pas citoyens, ils ne pouvaient prétendre à l'exercice du *jus civile*. Comment auraient-ils la *factio testamenti*, eux qui ne jouissaient ni du *jus connubii* ni du *jus commercii*? Sur ce point, le besoin d'une réforme ne dut pas se faire sentir au moins avant Servius Tullius.

Quant à la difficulté matérielle de tester, les Romains songèrent de bonne heure à y remédier : les comices n'étaient réunis que deux fois par an : ainsi tous ceux que la mort frappait dans l'intervalle, se trouvaient dans la nécessité de mourir intestats : ainsi les soldats qui perdaient la vie au service de la patrie, n'avaient pas même la consolation de désigner leurs héritiers. C'est pour ces derniers que fut créé le testament *in procinctu*, simple déclaration faite en présence de l'armée. Plusieurs historiens ont donné de cette innovation une explication toute différente : par *procinctus*, ils entendent les centuries, dont le caractère militaire ne saurait être nié et qui sont désignées souvent sous le nom d'*exercitus* : ils pensent que les plébéiens exprimaient leurs dernières volontés devant les comices centuriates comme les patriciens devant les comices curiates. Nous ne saurions admettre cette interprétation pourtant si favorable à notre opinion, elle semble inexacte, si on la rapproche de la définition de Gaius (1) : « *Procinctus est enim expeditus et armatus exercitus* » et surtout du récit de Velleius Paterculus (2).

1. II, 404.

2. II, 5.

Pour nous, c'est dans l'institution du testament *per æs et libram* qu'il faut chercher la solution du problème : cette institution devint nécessaire lors des réformes de Servius, pour permettre aux nouveaux citoyens de tester. Les plébéiens, ayant acquis avec la *civitas* le *jus commercii*, pouvaient désormais figurer dans une mancipation et c'est précisément une mancipation qui constitue cette troisième forme. Généralement, nous l'avouons, les Romanistes n'assignent pas une naissance aussi ancienne au testament *per æs et libram* ; pourtant les Institutes (1) paraissent le faire remonter à des temps très reculés et, dans tous les cas, aucun jurisconsulte ne contredit notre opinion.

Nous pourrions donc répondre à Mommsen : Oui, si les curies leur étaient fermées, les plébéiens furent longtemps dans l'impossibilité de tester. Qu'en concluons-nous ? Que les curies leur furent ouvertes ? Pas du tout, mais seulement que l'exercice du *jus civile* leur fut refusé tant qu'ils ne furent pas citoyens.

Reste à expliquer comment l'adrogation était possible aux plébéiens, alors qu'ils n'étaient pas admis aux comices. La difficulté a été tranchée de différentes manières. Niebuhr et Becker-Marquardt (2) supposent que sous la République les comices centuriates avaient remplacé les comices curiates. Mispoulet (3) estime que les plé-

1. II, 10.

2. Voir Mispoulet, I, 202, note 36.

3. *Ib.*, I, 202.

béiens purent seulement employer l'adrogation à partir du moment où les licteurs furent substitués aux curies. Sans recourir à des hypothèses aussi compliquées, ne serait-il pas plus simple d'admettre que les curies jouaient alors dans l'adrogation un rôle à peu près semblable à celui que joue aujourd'hui le tribunal civil dans l'adoption : elles homologuaient le consentement des parties : c'était un acte de juridiction gracieuse, un contrôle politique à côté du contrôle religieux et moral qui émanait du collège des pontifes. Mais la comparution de l'adrogant et de l'adrogé devant les comices n'implique pas nécessairement qu'ils en soient membres ni qu'ils y aient le *jus suffragii*.

Toutes les preuves invoquées par Mommsen sont donc ou erronées ou contestables : pas n'est besoin de dire que nous rejetons un système reposant sur des bases aussi fragiles.

Il nous faut maintenant prendre un parti dans cette grave controverse. Notre solution sera simple et précise : les plébéiens furent absolument et perpétuellement exclus des comices. Quoi qu'en dise Mommsen, les arguments ne nous manqueront pas.

Qu'on examine l'organisation sociale de Rome. Sur quelle base repose-t-elle ? Nous l'avons déjà dit et répété, sur la distinction radicale de deux classes : entre elles, aucun lien de parenté, car le sang doit rester sans mélange ; aucun lien de religion, car les auspices sont réservés ; aucun lien de commerce, car la mancipation n'est

pas accessible à tous. L'abîme juridique, qui sépare les habitants de l'Aventin et les habitants du Palatin, est autrement large et profond que la *Vallis Murcia*. Et l'on voudrait établir entre eux un lien politique ! Ainsi un patricien n'aurait pas conclu un marché avec un plébéien, et ce même patricien aurait souffert que ce même plébéien devînt son égal dans les comices ! Etrange contradiction ! Quelle eût été d'ailleurs la situation des plébéiens ? Conçoit-on des citoyens qui n'ont pas le *jus civile* ? N'est-ce pas une bizarre anomalie, pour ne pas dire plus ?

Nous irons plus loin, c'est l'histoire elle-même qui élève la voix pour protester contre la doctrine de nos adversaires. Admettons pour un instant que les plébéiens furent électeurs dès l'origine de Rome. Qu'arriva-t-il ? Ils disposèrent naturellement de la majorité et ne manquèrent pas d'accaparer le pouvoir. Est-ce ainsi que les faits se sont passés ? Nullement ; Denys et Tite-Live, au contraire, nous montrent la plèbe écrasée sous l'omnipotence du patriciat et luttant pour l'égalité politique. Ouvrir les comices aux plébéiens, c'est donc faire mentir l'histoire ou la rendre inexplicable.

D'accord, nous dira-t-on, mais les plébéiens ne furent pas toujours des parias ; introduits au Sénat vers le commencement de la République, éligibles au consulat depuis la loi Licinia, ils obtinrent sans doute le *jus suffragii* dans les comices curiates qui devait, tout autant que le *jus honorum*, exciter leurs convoitises.

L'objection nous touche peu ; elle comporte deux réponses : Tout d'abord, un tel évènement, nous le répétons, eût laissé dans l'histoire des traces que Mommsen, malgré ses recherches minutieuses et intéressées, n'a pu y retrouver. Et puis, au moment où les classes commencèrent à se niveler, les curies perdirent leur importance, si bien qu'elles ne tardèrent pas à être remplacées par trente licteurs ; les plébéiens, qui avaient reçu de Servius Tullius la capacité électorale dans les comices centuriates éprouvèrent un certain dédain pour une institution qui tendait à disparaître et ils portèrent ailleurs leur ambition et leurs efforts.

Ces arguments nous semblent d'une puissance de logique irrésistible ; ils ont leur confirmation dans deux rapprochements ingénieux signalés par Niebuhr (1). Lælius Felix (2) rapporte que les curies étaient convoquées par licteur et les centuries par trompette. Denys (3) dit que les patriciens étaient appelés nommément par un héraut et le peuple par le son du cor. De même, Tite-Live (4) raconte que Tarquin l'ancien assigna aux patriciens des places dans le cirque. Denys (5) attribue ces mêmes places aux curies. Les auteurs emploient donc indifféremment les mots : curies et patriciens pour dési-

1. II, 42 et seq.

2. Gell. XV, 27.

3. Denys, II, 4, 3.

4. I, 35.

5. Denys, III, 20, 4.

gner un seul et même corps politique ; qu'est-ce à dire, sinon que les curies ne comprenaient que des patriciens ?

La même conclusion ressort de la comparaison entre l'*auctoritas patrum* et la *lex curiata de imperio*. Ces deux actes, qui consistent, l'un dans la sanction d'une loi, l'autre dans la confirmation d'une élection, émanent du même pouvoir ; il suffit pour s'en convaincre de mettre en présence Cicéron (1), Tite-Live (2) et Denys (3). Or le mot *patrum* désigne à n'en pas douter les patriciens, car Denys le traduit par le mot *πατριῶται* dont le sens ne prête pas à l'équivoque. Par conséquent, l'*auctoritas patrum* est accordée par une assemblée exclusivement patricienne, qui n'est autre que celle des curies (4), puisqu'elle vote également la *lex curiata*. C'est d'ailleurs la thèse que Niebuhr a défendue avec sa merveilleuse sagacité.

1. *De leg. agr.* II, 11.

2. Liv. I, 17.

3. Denys, II, 15, 3 et seq.

4. Niebuhr, *Hist. rom.* II, 45. — *Contrà*, Willems, *Dr. publ. rom.*, 209, et Bouché-Leclercq, p. 102, note 1.

SECTION II

COMICES CENTURIATES

CHAPITRE I

RÉFORME DE SERVIUS TULLIUS.

Quant Servius monta sur le trône, la situation politique présentait de graves difficultés. D'une part le patriciat était plus que jamais jaloux des droits qu'il exerçait depuis plusieurs générations. D'autre part la plèbe, surtout la plèbe des campagnes qui avait échappé à la clientèle, comptait dans ses rangs des hommes puissants et envieux avec lesquels il fallait désormais compter.

Établir l'équilibre entre cette aristocratie de fortune et cette aristocratie de naissance, satisfaire l'une sans amoindrir l'autre, tel était le problème social qui se posait au deuxième siècle de la fondation de Rome. Servius le résolut avec une habileté qui dénote chez ce roi une admirable entente des principes gouvernementaux ; il respecta tous les rouages de la constitution, mais il en créa un nouveau : les comices par centuries.

Le caractère propre de cette réforme est de donner une

illusion d'égalité politique, en maintenant presque intégralement toutes les anciennes distinctions. Seuls, les plébéiens les plus riches, ceux dont les menées étaient à craindre, gagnaient quelque chose à la transformation des institutions, mais les plébéiens pauvres n'obtinent que le droit ironique de voir voter devant eux les mesures les plus contraires à leurs propres intérêts, sans pouvoir exercer le *jus suffragii* que Servius leur accordait si libéralement. La noblesse d'ailleurs gardait toute son influence; non contente de se réserver l'entrée au Sénat et aux curies, elle assura son action sur la nouvelle assemblée, en rendant nécessaire l'*auctoritas patrum* et en se massant dans les centuries prérogatives.

Ainsi s'étagèrent sans secousse les différentes couches sociales, ainsi se forma une hiérarchie rigoureuse, superposant le peuple, l'aristocratie de fortune, l'aristocratie de naissance et le roi. Pour un temps, la jalousie des classes s'éteignit : les cerbères populaires, apaisés par le gâteau que leur jetait la royauté, cessèrent de faire entendre leurs plaintes et la plèbe abandonnée de ses chefs n'osa plus élever la voix. Mais ces concessions dérisoires furent la première étape dans l'escalade des magistratures : le Champ-de-Mars était sur la route du Capitole.

C'est ainsi que l'opinion la plus généralement admise explique l'œuvre de Servius. Tous les auteurs ne partagent pas cette manière de voir : pour beaucoup, la réforme fut exclusivement militaire et le rôle politique de

l'*exercitus* n'aurait commencé qu'après l'abolition de la royauté, en 494 av. J.-C., par le vote de la loi sur l'appel au peuple. Ce seraient les patriciens qui auraient imaginé d'attribuer à un roi populaire une constitution démocratique dans sa forme, mais aristocratique dans son fonctionnement, et qui se seraient servis de l'organisation militaire pour la transformer en organisation gouvernementale. La preuve que les curies étaient bien la seule assemblée du peuple au temps des rois, c'est qu'aussitôt après l'expulsion de Tarquin le Superbe, Brutus s'empresse de faire légaliser la révolution par un vote des comices curiates sans tenir aucun compte des centuries.

Cette hypothèse est défendue avec une verve humoristique par Belot (1). Nous lui demanderons pourquoi il se met sans raison en contradiction avec tous les historiens anciens : car, en admettant même, conformément à l'avis de Cicéron (2), mais contrairement aux récits de nombreux auteurs, que la loi sur l'appel au peuple fut la première loi centuriate, il n'en resterait pas moins certain que les centuries ont été convoquées pour l'élection des magistrats et consultées par le roi sur des questions politiques. Ainsi Servius les réunit, après l'échec de Tarquin devant le Sénat, pour leur proposer une sorte de plébiscite (3).

1. *Histoire des Chevaliers Romains*, I, p. 45 et seq. Cf. Madvig, I, p. 121.

2. *De rep.*, II, 34.

3. Denys. IV, 9, 49.

Brutus ne s'adresse qu'aux curies et au Sénat, c'est vrai, mais, comme révolutionnaire, il ne prend pas les voies légales. d'ailleurs le temps presse, l'émeute doit recevoir une consécration avant que le roi n'apprenne sa déchéance. Brutus a directement recours aux principaux corps de l'État, mais, une fois la chute de Tarquin consommée, quand il s'agira d'établir un gouvernement, ce seront les comices par centuries qui nommeront les consuls (1).

Tous ces faits prouvent amplement, selon nous, que l'assemblée du Champ-de-Mars, créée par Servius, eut des attributions constitutionnelles avant l'établissement de la République et qu'elle ne fut pas, comme l'affirme Belot, une simple opération de statistique, destinée à former les cadres militaires. Nous n'irons pas plus loin : Nous reconnaissons sans peine que la réforme politique pût être intimement liée à une modification des lois de recrutement : la minutie avec laquelle Tite-Live et Denys décrivent les armes des différentes classes, l'emploi du mot : *exercitus*, le choix du Champ-de-Mars, l'exclusion des sexagénaires sont à cet égard autant d'indications sinon décisives, au moins très suggestives. Sans doute, les rois, ayant besoin de nouveaux soldats pour continuer leurs conquêtes, songèrent à faire entrer dans les cadres de l'armée les plébéiens qui, jusque-là en étaient exclus, puis, en compensation de cette charge, ils leur accordè-

1. Liv. I, 60.

rent le *jus suffragii*, mais ils eurent soin de ménager toutes les susceptibilités de l'ancienne aristocratie et de lui assurer la prépondérance sur les nouveaux citoyens.

Est-ce bien à Servius qu'il faut attribuer cette innovation ? Les auteurs anciens l'affirment unanimement : en tout cas, Servius dut y prendre une part très active, puisque son nom y est resté attaché.

Quoiqu'il en soit, si le caractère initial de la réforme est douteux, ses conséquences sont au contraire bien connues.

Désormais le mot : citoyen, brisant les barrières de l'exclusivisme aristocratique, élargit son sens pour embrasser tous les membres de la société. Désormais tout homme libre, rattaché au territoire romain par sa naissance et son domicile, est admis au vote dans les comices centuriates.

Tant que l'aristocratie eut seule le *jus suffragii*, la confection de listes électorales fut inutile : ayant entre eux de fréquentes relations, les patriciens, dont le nombre était d'ailleurs assez restreint, devaient se connaître tous et pouvaient par conséquent contrôler la capacité électorale les uns des autres. Mais, quand Servius ouvrit la constitution à toute la plèbe, il comprit la nécessité d'organiser cette multitude et de déterminer la situation de chacun par rapport à l'exercice des fonctions politiques, au service militaire et au paiement de l'impôt. C'est dans ce but qu'il établit cinq classes d'électeurs, de soldats et de contribuables.

La première classe comprenait tous ceux dont la fortune était égale ou supérieure à 100.000 as (1). Aulugelle (2) dit 125.000 as.

La deuxième classe tous ceux dont la fortune variait entre 75.000 et 100.000 as.

La troisième classe tous ceux dont la fortune variait entre 50.000 et 75.000 as.

La quatrième classe tous ceux dont la fortune variait entre 25.000 et 50.000 as.

La cinquième classe tous ceux dont la fortune variait entre 11.000 et 25.000 as. Denys (3) fixe comme minimum 12 mines et demie, chiffre équivalent à 12.500 as.

La classe se divisait en centuries : 80 dans la première, 20 dans les trois suivantes, 30 dans la dernière, et dans chaque classe, il y avait un nombre égal de centuries de *juniores* et de *seniores* : par *juniores*, on entendait les hommes de 17 à 45 ans : par *seniores* les hommes de 45 ans et au-dessus.

Les cinq classes formaient l'infanterie : il fallait y ajouter 18 centuries de cavalerie qui étaient adjointes à la première classe : 2 centuries d'ouvriers qui étaient adjointes à la deuxième classe selon Denys, à la première selon Tite-Live ; 2 centuries de musiciens qui étaient adjointes à la quatrième classe selon Denys, à la cinquième

1. Liv. I, 43.

2. XVI, 40.

3. IV, 5, 4.

selon Tite-Live. Enfin tous ceux qui n'atteignaient pas le minimum du cens formaient une centurie ou même deux centuries si l'on distingue avec Tite-Live les *accensi* et les *proletarii*.

Le chiffre total des centuries s'élevait donc à 193 ou 194.

En outre, il fallait compter une centurie nommée *ni quis scivit*, destinée à recevoir tous les retardataires des autres centuries. Son existence remonterait selon Festus à l'époque de Servius, mais d'après Mommsen (1), elle ne daterait que de la République.

Maintenant que nous connaissons dans ses grandes lignes le système de Servius, nous pouvons aborder les questions qui rentrent plus spécialement dans le cadre de notre étude : la liste électorale et la capacité.

1. *Rom. Tribus*, 93, 98.

CHAPITRE II

LISTE ÉLECTORALE

§ 1. — *Censeurs.*

Le premier recensement fut l'œuvre de Servius et se termina par une cérémonie religieuse. Le roi, après avoir réuni le peuple sur le Champ-de-Mars, fit trois fois le tour de l'assemblée, en poussant devant lui un porc, un mouton et un taureau (*suovetaurile*), puis immola les trois victimes (1). Ce sacrifice, dont le sens symbolique nous échappe, a toujours été considéré par les Anciens, grecs ou latins, comme une purification : d'où le nom de *lustrum* que les Romains lui appliquaient. D'après Valère Maxime (2), Servius aurait cinq fois accompli le *census*. Tels sont à peu près tous les renseignements que les historiens nous donnent sur l'époque royale.

La République confia la charge de dresser les listes de citoyens d'abord aux consuls, puis, après le succès des collègues de Canuleius, tantôt aux consuls tantôt aux

1. Denys, IV, 5, 9. Liv. I, 44.

2. IV, 1, 10.

tribuns militaires, selon la décision du Sénat. Mais, bien que le pouvoir fut exercé par plusieurs magistrats, l'extension rapide de la population et du territoire romains, qui rendait de plus en plus longues et compliquées les opérations du recensement, ne tarda pas à nécessiter une division plus complète des attributions souveraines. La censure fut instituée en 443 av. J.-C. Mommsen conteste cette date et la recule de 8 ans, sous prétexte que Tite-Live et Denys ont été trompés par une interpolation des Fastes. Cette controverse chronologique n'a guère d'importance : observons seulement que la nouvelle magistrature resta patricienne jusqu'en 403. A cette époque, la plèbe réussit à entrer dans le collège des censeurs et, douze ans plus tard, elle s'y réserva une place en vertu de la loi Publilia Philonis.

Les censeurs étaient élus par les comices centuriates, mais, au lieu de recevoir l'*imperium* d'une *lex curiata*, ils étaient investis par une seconde loi centuriate. Pourquoi cette exception en leur faveur ? Peut-être, parce qu'étant les dispensateurs de la fortune publique et les répartiteurs des impôts, leur juridiction devait être une émanation plus directe de la souveraineté nationale. Ce serait déjà l'application de la règle qui explique aujourd'hui la prépondérance de la Chambre sur le Sénat en matière budgétaire.

Les nouveaux censeurs étaient élus à chaque *lustrum*.

Les historiens disent que le *lustrum* avait lieu *quinto quoque anno*. Cette expression équivoque a été interprétée

de plusieurs façons. En effet, si on compte l'année du point de départ, l'intervalle entre deux *lustra* se réduit à trois années pleines : si on ne la compte pas, l'intervalle comprend quatre années pleines. D'après Mommsen (1), le premier système aurait été d'abord en vigueur, puis remplacé par le second sur la demande des publicains qui tenaient à prolonger l'existence de leurs conventions avec le Trésor. D'après de Boor (2), le premier système fut seul adopté. C'est là une question purement théorique : en pratique, les *lustra* se firent à des époques très irrégulières, car le Sénat, qui fixait la date des élections censoriales, y mettait souvent des retards, quelquefois des ajournements indéfinis. D'ailleurs, comme l'État avait un intérêt considérable à connaître le résultat de leurs travaux, les censeurs durent, à partir de la loi *Œmilia*, (433. av. J.-C.) terminer toutes leurs opérations en 18 mois, à moins qu'ils n'eussent obtenu une *prorogatio* du Sénat. Leur *potestas* ne s'éteignait pas de plein droit par l'expiration du délai, car, en 310, Appius Claudius put valablement rester en charge après la durée légale de ses fonctions : elle ne prenait fin qu'au moyen d'une abdication. D'autre part la mort de l'un des censeurs obligeait l'autre à se démettre. Cette solidarité absolue entre les deux magistrats s'expliquerait suffisamment par les responsabilités énormes qu'ils encouraient : mais les Romains

1. *Dict. des antiq. gr. et rom.* v^o *censor*. p. 990 et 991.

2. *Ibid.*

y rattachaient une idée superstitieuse parce que Rome avait été prise, l'année même où le censeur Cornelius avait remplacé le censeur Julius après sa mort. « *Quæ res « postea religioni fuit... nec deinde unquam in demortui locum « censor sufficitur* (1) ».

§ 2. — Recensement.

Pour assurer à la liste générale toute l'exactitude possible, Servius exigea la rédaction de listes partielles qui devaient à la fois préparer et contrôler les travaux des censeurs. Une telle mesure supposait nécessairement l'existence de circonscriptions déterminées : or, jusque là ni la population ni le territoire n'avait reçu d'organisation administrative.

La réforme politique rendait donc nécessaire une autre réforme ou plutôt une véritable innovation. C'est dans cette œuvre délicate qu'il faut apprécier Servius, si toutefois l'histoire n'a pas été trop généreuse à son égard. Au lieu de créer des groupements artificiels, il se contenta d'accorder une consécration officielle à des usages probablement très anciens et de donner un caractère administratif à des groupements naturels préexistants.

Il se servit du lien qui rattache l'homme à son domicile et désormais chaque citoyen fut membre d'une tribu : puis au sein de ces tribus, il reconnut des associations plus

1. Liv. V. 31.

restreintes, basées sur les rapports que la communauté d'intérêts et les relations sociales créent entre les habitants d'un même lieu. Les agglomérations rurales forment des *pagi*; les agglomérations urbaines, des *vici*. Ce ne sont pas là de simples districts, comme nos arrondissements, ils se rapprochent plutôt de nos communes, car ils ont une certaine autonomie et une personnalité civile; ils peuvent être propriétaires (1) et faire tous les actes relatifs à la gestion du patrimoine. Leurs membres constituent une sorte d'assemblée qui désigne un chef (2). C'est précisément ce *magister*, nommé pour un an, qui devient l'auxiliaire des censeurs : il est chargé de dresser un état civil et un cadastre sommaires : ses administrés doivent lui faire toutes les déclarations nécessaires, mais comme cette obligation manque de sanction pénale, Servius, afin d'en assurer l'exécution, la subordonne habilement à une idée religieuse. Le *magister* n'est pas seulement un fonctionnaire, c'est un prêtre : il préside les sacrifices qui ont lieu tous les ans pendant les réjouissances publiques nommées *paganalia* à la campagne et *compitalia* à la ville, et chacun des assistants lui remet un jeton de forme différente selon l'âge et le sexe. De même, dans le courant de l'année, le père de famille doit déposer sous forme d'aumône une pièce de monnaie soit au temple de Lucine, quand sa femme accouche, soit

1. Mommsen. *Le dr. publ. rom.* VI 1^{re} partie, p. 133.

2. Festus : « *Magistri pagi quotannis fiunt* ».

au bois sacré de Vénus, quand un de ses enfants meurt, soit au Trésor de la jeunesse, quand son fils revêt la toge prétexte (1). Le *magister* compte ces jetons et ces pièces, il arrive ainsi à établir un recensement local, qui, à de rares exceptions près, est exact, car les Romains, surtout les Romains des premiers âges, observent rigoureusement toutes les pratiques de leur religion. Quant au cadastre, le *magister* peut l'établir sur des données certaines, les *pagi* et les *vici* ayant relativement peu d'étendue. A la fin de l'année, toutes les observations recueillies par le *magister* sont consignées sur des registres qui sont remis au *curator tribus*, c'est-à-dire au chef de la tribu.

Cependant les censeurs sont nommés, ils publient leur *formula*. Cet édit n'est en réalité qu'une affiche administrative : outre un exposé sommaire des lois financières, qui est traditionnel, il comprend une nomenclature des objets soumis à l'impôt et un tarif d'estimation qui varient à chaque *lustrum* : enfin il détermine la date du recensement.

La veille du jour fixé, dès que la nuit est venue, les auspices sont pris, et si la réponse du ciel est favorable, le *præco* reçoit l'ordre de crier dans le temple et du haut des murs la convocation suivante : « *Quod bonum fortunatum felixque salutareque siet populo romano Quiritium reique publicæ populi romani Quiritium mihi que collegæ-*

1. Denys, IV, 4, 8 et 9.

« *que meo fidei magistratuque nostro ! Omnes Quirites, pe-*
« *diles, armatos privatosque, curatores omnium tribuum,*
« *si quis pro se sive pro altero rationem dari volet, voca inli-*
« *cium huc ad me.* »

A l'aube, les censeurs, les scribes et les magistrats s'oignent de myrrhe et de parfums, puis en présence du *consilium*, ils tirent au sort pour savoir « *uter lustrum* » (1)

Tandis que ces cérémonies s'accomplissent les citoyens s'assemblent sur le Champ-de-Mars : cavaliers ou fantassins, ils viennent tous à pied « *omnes Quirites pedites* », a dit le *præco* : mais, plus tard les *equites*, après avoir répondu à l'appel de leur tribu, iront chercher leurs chevaux pour subir la *recognitio*. La formule restrictive de la convocation a été interprétée dans un autre sens : on peut supposer que les *equites* échappent au recensement général et ne sont soumis qu'à la *recognitio*. Le silence des historiens autorise le choix entre les deux systèmes, également vraisemblables, basés sur des hypothèses et qui ont peut-être été pratiqués tour à tour dans la constitution romaine.

Depuis 320, un local spécial, la *villa publica*, a été construit près du temple des Nymphes, où sont centralisées toutes les *tabulæ censoriæ* ; c'est là que siège le censeur président, assisté de son *concilium*, c'est-à-dire de son collègue, des prêteurs et des tribuns du peuple : à

1. Varr, *de ling. lat.* 6, 86 et 87.

côté de lui, prend place un personnel nombreux de *scribæ* et de *servi publici*, qui remplissent les fonctions de greffiers et d'huissiers.

L'assemblée est ouverte par un discours dans lequel sont résumées toutes les prescriptions de la *formula censendi*, puis l'opération commence ; le *præco* lit à haute voix les listes dressées par les *curatores tribuum* d'après les registres des *magistri pagorum* et *vicorum* : à l'appel de son nom, chaque *paterfamilias* doit se présenter devant le censeur et lui indiquer ses nom, prénom et surnom, les nom, prénom et surnom de son père ou de son patron, les nom, prénom et surnom de sa femme et de ses enfants, son domicile, la composition et la valeur de sa fortune mobilière et immobilière. Toutes ces déclarations, faites en conscience (*ex animi sententia*) et sous la foi du serment, sont contrôlées à l'aide des renseignements fournis par les *magistri pagorum*. Ainsi les fils de famille sont représentés par le *paterfamilias* : quant aux pupilles et aux femmes *sui juris*, ils le sont par leur tuteur. Mais en principe la *professio censualis* est un acte personnel et c'est à peine si les Romains admettent une exception en cas de maladie. Cette règle est d'autant plus rigoureuse que les peines prononcées contre l'*incensus* présentent une extrême gravité ; d'après une loi curiate rendue sous Servius, elles consistent dans la mort ou dans la *maxima capitis deminutio*.

A l'aide de ces données, les censeurs peuvent enfin dresser la liste définitive et déterminer pour toute la

durée du *lustrum* la classe à laquelle appartiendra chaque citoyen : ils ont à cet égard des attributions souveraines qui ne connaissent de limite ni d'entrave : sans doute, chacun d'eux peut annuler la décision prise par son collègue, mais du moment où ils agissent de concert, aucune *intercessio* ne leur est opposable.

Les opérations du cens sont finies : l'un des censeurs désigné par le sort a fixé d'avance la date du *lustrum* : au jour dit, les citoyens se rangent sur le Champ-de-Mars selon leur classification nouvelle ; le censeur célèbre le triple sacrifice appelé *suovetaurilia*, puis élevant la voix, il récite une formule solennelle de prière pour l'accroissement de la puissance romaine. Scipion l'Africain, après la prise de Carthage, fit modifier le texte consacré, en demandant seulement le maintien perpétuel de la prospérité présente : *ut res perpetue incolumes servarent*.

CHAPITRE III

ÉLECTORAT

La formule de la capacité électorale était-elle la même à Rome que chez nous ? Pouvait-on dire alors comme aujourd'hui que tout citoyen inscrit était électeur ? Pareil principe semble découler de l'affranchissement *censu* en vertu duquel un esclave acquérait en même temps le *jus civitatis* et le *jus suffragii* par le seul fait de sa *professio censualis*. Pourtant, ce point de vue serait inexact, parce que les *tabulæ censoriæ* constituaient avant tout des rôles de perception et des cadres de recrutement : beaucoup d'habitants de Rome y figuraient comme contribuables, non pas comme électeurs ; et, parmi eux, les uns n'avaient pas la qualité de *cives*, c'étaient les *peregrini* soumis à l'impôt foncier, les autres avaient bien la qualité de *cives*, mais une barrière, basée soit sur leur état physique, soit sur leur état juridique, soit sur leur état social, soit sur leur état politique, leur fermait le forum : c'étaient des *cives sine suffragio*.

§ 1. — *Incapacités reposant sur l'état physique des personnes.*

Cette première catégorie comprenait les femmes, les mineurs, les vieillards et les aliénés.

Les femmes ne gagnèrent rien à la réforme de Servius Tullius, qui les laissa, avec raison, confinées dans le domaine de l'économie domestique : filles, mariées ou veuves, elles n'avaient jamais le *jus suffragii* : seulement, dans le troisième cas, elles payaient en concours avec les orphelins un impôt spécial appelé *æs hordearium* et destiné à l'entretien des chevaux publics.

Les mineurs acquéraient la capacité électorale à l'époque de leur puberté. La règle est la même qu'avant Servius Tullius, mais son application diffère. Désormais la capacité politique ne dépend plus des caprices de la nature, elle est fixée légalement à 17 ans. Quand ils atteignaient cet âge, les *filiifamilias* dédiaient aux dieux Lares leurs *insignia pueritiæ*, déposaient leur *toga prætexta* et revêtaient leur *toga virilis* : ensuite, conduits par leur père et accompagnés d'amis, ils se rendaient au forum et s'inscrivaient dans une tribu au Tabularium des Tribuns sur le Capitole.

L'exclusion des *senes* est un des caractères les plus originaux de la constitution nouvelle. A partir de 60 ans, les citoyens ne votaient plus : c'est ce que le langage po-

pulaire exprimait par le proverbe : « *Sexagenarii de pontibus* » et par l'adjectif *depontani*, appliqué aux sexagénaires. Ces termes faisaient probablement allusion aux ponts établis à la sortie des *septa* où étaient massés les électeurs. Ampère (1) leur assigne une étymologie plus tragique, il les rattache à une coutume barbare qui aurait consisté à précipiter les sexagénaires du pont Sublicius. Quoiqu'il en soit, la règle est confirmée par un grand nombre d'historiens, mais aucun ne nous en donne le motif. En réalité, l'intention de Servius fut de maintenir un parallélisme étroit entre la charge militaire et le *jus suffragii* : il voulut que l'un fut la compensation de l'autre et que tous deux commençassent et finissent en même temps. Aussi dut-il traiter comme les *senes* tous ceux qu'une infirmité rendait impropres au service ou qu'une blessure grave empêchait de garder les armes. L'esprit général de la réforme, à défaut de textes précis, donne à cette hypothèse une grande vraisemblance.

Les aliénés se divisaient en deux classes : étaient rangés parmi les *furiosi* tous ceux qui avaient des intervalles lucides et parmi les *mente capti* tous ceux dont la folie était continue. Cette distinction présentait autant d'intérêt pour le jurisconsulte que pour le médecin : les *furiosi*, dans leurs périodes de bon sens, jouissaient d'une capacité complète et, pour qu'ils ne pussent pas en abuser, le législateur les mettait en curatelle ; les *mente capti*, au

1. *Histoire romaine à Rome*, II, 57.

contraire, ne pouvaient faire aucun acte valable et, par suite, toute curatelle leur eût été inutile. Fallait-il appliquer les mêmes principes en droit public ? Fallait-il reconnaître aux *furiosi* l'exercice intermittent du *jus suffragii* ? On est tenté de répondre affirmativement. Les Romains étaient trop méthodiques pour ne pas pousser jusqu'à ses extrêmes conséquences une théorie raisonnable en soi : s'ils permirent aux *furiosi*, pendant leurs intervalles lucides de tester, d'aliéner, d'adroger, ils durent leur permettre de voter : nulle part la corrélation, que le législateur établissait volontiers entre les droits civils et les droits politiques n'eut été plus logique. Sans doute, dans la pratique, ce système ne laissa pas que de donner lieu aux plus graves difficultés. Les maladies mentales ont une marche anormale, qui déconcerte les plus habiles médecins, et les accès de démence n'ont pas toujours de retours réguliers. Dès lors, comment apprécier un état intellectuel qui peut varier d'instant en instant ? Il est probable que le pouvoir discrétionnaire des censeurs au moment de l'inscription et des consuls pendant les comices atténuait ces inconvénients dans une certaine mesure : ce qui est sûr, c'est que les historiens ne nous citent aucun fait de nature à nous éclairer sur ce point.

§ 2.— *Incapacités résultant de l'état juridique des personnes.*

Ces incapacités frappent les *in mancipio dati*, les *nexi*, les *addicti*.

Le *mancipium* résultait du transfert de la *patria potestas* : le plus souvent, il n'intervenait que comme condition de forme, soit dans l'adoption, soit dans l'émancipation ; pourtant, il constituait une puissance véritable, dans le cas où un *filiusfamilias*, ayant commis un délit, son père préférait livrer le coupable à la personne lésée que de tomber sous le coup de l'action pénale. Le fils *in mancipio datus* travaillait et acquérait pour son maître ; il était *loco servi*, comme disaient les jurisconsultes, *loco servi* et non pas *servus*, car il conservait sa qualité d'homme libre et par conséquent ne devenait jamais l'objet d'un droit de propriété : en un mot, il était esclave de fait et cela suffisait pour lui interdire l'exercice des droits politiques.

La plus frappante analogie existait entre la situation du *nexus* et celle du *in mancipio datus* : seule, la cause de la déchéance différait : pour l'*in mancipio datus*, c'était un délit ; pour le *nexus*, c'était un contrat.

Le *nexus* était un individu qui, ne pouvant acquitter une obligation verbale, engageait, jusqu'à parfait payement, ses services et ceux des personnes soumises à sa puissance. Une loi *Petilia*, rendue en 429 de Rome, défendit pour l'avenir toute convention de ce genre (1).

1. Niebur, II, 374 et seq.

Débiteurs insolvables aussi, mais débiteurs en vertu d'un *mutuum*, les *addicti* étaient, par une décision du juge, attribués à leur créancier, qui les détenait *in carcere privato*. Cette prison se transformait trop souvent en un lieu de torture et l'on fut obligé de fixer à 15 livres le poids maximum des chaînes et à 2 livres de farine par jour le minimum de nourriture. Au bout de 60 jours, s'il n'avait pas obtenu de *vindex*, l'*addictus* était tué ou vendu *trans Tiberim*. Par la force même des choses, il se trouvait donc soit dans l'impossibilité matérielle de voter, quand il était détenu ou tué, soit dans l'impossibilité légale, quand il était esclave.

En rapprochant ces trois conditions, on peut accuser la loi romaine d'être injuste et illogique : injuste, parce qu'elle se montre au moins aussi sévère et parfois plus sévère envers les insolvables qu'envers les coupables ; illogique, parce qu'elle crée une distinction injustifiée entre les contrats verbaux et les contrats réels. Le reproche est mérité ; ce sont des raisons pratiques qui ont déterminé le législateur à rompre un moment avec la théorie pure qui fait le fond ordinaire du droit romain. Les patriciens, en effet, attachaient une importance capitale à l'exécution des obligations réelles, car la plus grande partie de leur fortune consistait en prêts usuraires faits aux plébéiens ; c'est ce qui explique l'extrême rigueur qui protège les *mutua*.

§ 3. — *Incapacités résultant de l'état social des personnes.*

Nous entendons par là les citoyens notés d'infamie, c'est-à-dire ceux qu'un métier honteux ou qu'une condamnation grave mettait en dehors des rangs de la société.

Le préteur en a dressé une liste qui a été reproduite par le Digeste, III, 2, 1.

Sont infâmes : 1^o tout individu qui a été chassé de l'armée par son général pour un motif déshonorant ;

2^o Tout individu qui s'est exhibé sur une scène quelconque soit comme bateleur soit comme acteur ;

3^o Tout individu qui s'est livré au proxénétisme, sous quelle que forme que ce soit ;

4^o Tout individu qui a été condamné pour avoir exercé des poursuites de mauvaise foi ;

5^o Tout individu qui a succombé en son propre nom dans les actions *furti, vi bonorum raptorum, injuriarum, de dolo malo* ou qui a transigé sur les mêmes griefs ;

6^o Tout individu qui a succombé en son propre nom dans les actions directes *pro socio, tutelæ, mandati, depositi* ;

7^o Tout individu qui sciemment a laissé sa fille, veuve, convoler en secondes noces avant l'expiration du deuil légal ;

Tout individu qui sciemment a laissé son fils épouser une veuve avant l'expiration du deuil légal ;

8° Tout individu qui sciemment a autorisé le mariage de sa fille avec un *filiusfamilias* qui n'a pas le consentement de son propre père.

Dans la table d'Héraclée, rédigée en 45 par Jules-César, nous trouvons une seconde énumération beaucoup plus étendue (1) : outre les cas cités par le préteur, elle en vise un grand nombre d'autres, notamment toutes les condamnations en jugement public, toutes les condamnations prononcées en vertu de la loi *Plœtoria* contre celui qui a frauduleusement abusé de l'inexpérience d'un mineur, tous les trafics ayant pour objet le *caput civis romani*, etc., etc.; mais elle n'a pour nous qu'un intérêt très secondaire, d'abord parce qu'elle n'est applicable qu'aux municipes, ensuite parce qu'elle est postérieure en date à la liste du préteur.

Si les infâmes conservent la qualité de citoyens romains, ils en perdent presque toutes les prérogatives. Ils ne peuvent plus ni introduire une action publique ni donner ou recevoir une *procuratio ad litem*, ni prétendre aux magistratures. A plus forte raison, le *jus suffragii* leur est-il enlevé (2). Toutes leurs déchéances sont perpétuelles; elles ne sont effacées que par une *in integrum restitutio*.

Doit-on assimiler aux infâmes les affranchis ? Tite-Live dit : non ; Denys dit : oui. Force nous est donc de dire :

1. Mommsen, *Histoire rom.*, VIII, append. D. p. 325.

2. Liv. VII, 2.

peut-être. Que les *libertini* soient au point de vue social dans une situation très inférieure à celle des *ingenui*, c'est un fait indéniable dont les preuves abondent : la *manumissio* ne les a pas lavés de la tache originelle ; les patriciens professent le même dédain pour les *manumissi* que pour les infâmes ; aux uns et aux autres, ils refusent le *jus honorum* ; ni avec les uns ni avec les autres, ils ne contractent de *justæ nuptiæ*. Pourtant l'équité ne permet pas de confondre deux déchéances qui ont des causes si distinctes : d'un côté, un acte volontaire, engendrant une responsabilité morale ; de l'autre, les hasards de la naissance. Il y a là plus qu'une simple nuance, il y a une différence capitale dont la loi doit tenir compte. Mais les constitutions anciennes, n'étant pas écrites, s'inspirent moins du droit que du fait et ne sont le plus souvent que la consécration d'évènements accomplis ou de préjugés sociaux invétérés. Aussi croyons-nous qu'à l'origine, les affranchis n'ont pas eu le *jus suffragii*.

Ce qui corrobore notre opinion, c'est leur situation militaire ; ils sont d'abord jugés indignes de prendre les armes, puis la marine les reçoit dans ses cadres ; Tite-Live (1) nous les montre servant comme *socii* sur les carènes. A partir de ce moment, Rome leur donne probablement un bulletin de vote en échange du sang qu'elle leur demande ; mais ils resteront parmi les *capite censi* jusqu'au jour bien éloigné encore où la loi Visellia en fera

1. XL, 18 ; XLII, 27, 31 ; XLIII, 12.

des *pedites* ; alors ils seront classés selon leur fortune, comme les *ingenui*, sans toutefois que leur main souillée par les viles besognes de l'esclavage puisse jamais porter l'anneau d'or des chevaliers. Telle est la solution que nous proposons à ce problème délicat ; elle présente l'avantage de mettre d'accord Tite-Live et Denys, car il est permis de supposer que ces deux historiens se sont placés à des époques différentes.

§ 4. — *Incapacités résultant de l'état politique des personnes.*

Ces incapables sont désignés sous le terme générique d'*ærarîi* ; ils ne tombent pas comme les autres sous le coup de la loi : c'est le bon plaisir des censeurs qui les jette hors des centuries. Comme aucun recours n'est admis contre leurs décisions, les censeurs remanient à leur guise les *tabulæ* et, pendant toute la période du recensement, chaque citoyen, comme Damoclès, sent toujours suspendue au-dessus de sa tête la *relatio in ærarios*, qui peut à tout instant lui enlever la vie politique. Aussi la loi Æmilia, qui limita à 18 mois la durée des opérations censoriales, dût-elle être pour beaucoup un véritable soulagement. Grâce à cette souveraineté temporaire, les censeurs imposent à la société romaine le joug de leur volonté. S'attribuant le *regimen morum*, ils pénètrent dans la vie privée, scrutent les intimités domestiques, régle-

mentent le luxe des hommes et la toilette des femmes ; bien plus, ils s'érigent parfois en maîtres de politesse et répriment les plaisanteries peu respectueuses dont certains *patrifamilias* assaisonnent leur *professio censualis* (1). En fait, cette *potestas censoria* eut les résultats ordinaires des pouvoirs arbitraires, qui sont les plus dangereux ou les plus efficaces. Dans l'ordre social, entre les mains d'hommes austères comme Caton, elle devint la sauvegarde de la morale et maintint longtemps vivaces les idées d'honneur et de devoir que les Romains appelaient avec un légitime orgueil le *mos majorum*. Dans l'ordre matériel, elle accrut la prospérité de Rome, en développant les deux grandes forces nécessaires à toute nation : l'agriculture et l'armée ; car elle frappait à la fois les cultivateurs qui négligeaient leurs labours et les chevaliers qui nourrissaient mal leur monture (2). Il y eut par contre des abus ; Aulu-Gelle (3) cite plusieurs exemples très curieux d'une sévérité outrée, entre autres le cas d'un citoyen qui aurait été privé de son droit de suffrage pour avoir baillé devant les censeurs, s'il n'avait prouvé que cet acte irrévérencieux était involontaire et causé par une maladie nerveuse. Tite-Live raconte que le censeur Levius osa mettre 34 tribus *in ærarios*. Ce sont là des faits exceptionnels qui eussent été bien plus fréquents, si les Romains n'avaient pas eu une très haute idée de la jus-

1. Gell, IV, 20.

2. Gell, IV, 12.

3. Gell, IV, 20.

tice et un respect religieux de la foi jurée ; les censeurs, avant d'entrer en fonctions, faisaient le serment d'observer les règles de l'équité et généralement ils tenaient parole.

Pour qu'un citoyen fut *in ærarios relatus*, il suffisait donc que le censeur le flétrit publiquement (*nota, ignominia*) et l'inscrivit sur une liste spéciale déposée à l'*ærarium* et nommée *tabulæ Cæritum*, par allusion aux habitants de la ville de Cœres, qui, en 389 av. J.-C., avaient obtenu l'autorisation de s'établir sur le territoire romain avec tous les avantages de la *civitas*, à l'exception du *jus suffragii*.

Quelle était donc la situation de ces *ærarii* ?

Au point de vue financier, leurs contributions ne se basaient comme celles des autres citoyens, sur une cote proportionnelle à la fortune, mais sur une cote arbitraire souvent plus élevée. C'est ainsi que Mamercus OEmilius, l'auteur de la fameuse loi OEmilia, fut astreint à payer un impôt huit fois supérieur à son impôt normal. Sous ce rapport, le droit romain assimilait aux individus notés par le censeur les *peregrini* propriétaires et les infâmes.

Au point de vue politique, les *ærarii* sortaient des classes et perdaient le *jus suffragii*. Pourtant Mommsen (1) soutient que la *nota* n'enlevait pas le droit de vote, mais changeait simplement l'électeur de tribu : nous examinerons ce système à propos des comices *tributes*.

1. *Le droit public romain*, VI, 1^{re} partie, p. 284 et 285.

On voit que les *ærarîi* et les infâmes sont à peu près dans la même condition : pourtant il faut bien se garder de les confondre. L'infamie est perpétuelle, l'ignominie ne dure qu'un lustre. Les infâmes sont inéligibles, les ignominieux conservent le *jus honorum*. Les infâmes n'entrent pas dans l'armée, les ignominieux font leur service militaire. En un mot, et c'est l'ordre naturel des choses, l'infamie frappe l'homme lui-même, l'ignominie ne frappe que l'électeur et le contribuable.

De tout ce qui précède ressort le principe suivant :

Est électeur dans les comices centuriales, tout citoyen, âgé de plus 17 ans et de moins de 60 ans, jouissant de la plénitude de ses droits civils et inscrit sur les *Tabulæ censoriæ*, à moins que les censeurs ne l'aient reporté parmi les *ærarîi*.

SECTION III

COMICES TRIBUTES

Les comices *tributes* n'ont pas été créés par Servius : nés d'une coutume populaire, ils acquirent une importance toujours croissante à mesure que la constitution tournait à la démocratie et finirent par supplanter les comices centuriates comme ceux-ci avaient supplanté les comices curiates. C'était la réunion des tribus. Avant d'étudier leur origine et leur composition, il est donc nécessaire de déterminer ce que les Romains entendaient par tribu.

CHAPITRE I

DE LA TRIBU

Si le livre de Varron sur les tribus était retrouvé, les romanistes éprouveraient peut-être d'amères déconvenues, car, faute de documents précis, ils ont été obligés de construire des hypothèses plus ou moins solidement étayées.

La tribu est une circonscription administrative, voilà le seul point incontestable. Mais quel est le lien qui rattache le citoyen à la tribu ? Ici la discussion commence. Pour Mommsen (1), c'est la propriété : pour Mispoulet (2), c'est le domicile.

Le premier système, bien qu'il se couvre de l'autorité d'un grand nom, est inadmissible. Il donnerait lieu dans la pratique à des difficultés dont nous retrouverions l'explication ou tout au moins les traces chez d'anciens auteurs. Par exemple, que faire d'un citoyen possesseur de deux fonds dans deux régions différentes ou encore l'aliénation d'un fonds fait-elle perdre la qualité de *tribulis* ?

1. *Die röm. Tribus.*

2. *Inst. polit. des rom.*, I, 40 et sq.

Toutes ces questions, qui se seraient présentées journellement, auraient reçu une solution légale; elles paraissent n'avoir jamais été posées, les auteurs n'y font même pas allusion.

Pourtant Mommsen invoque un texte, un seul texte! c'est une phrase de Cicéron : « *In quâ tribu denique ista prædia censuisti* (1). » Nous l'avons déjà dit, rien n'est plus périlleux que de se fier à la précision des orateurs, on s'expose, et c'est le cas, à prendre pour une formule juridique une simple figure de rhétorique.

Enfin l'épigraphie, si souvent et si habilement interprétée par Mommsen, se ligue avec l'histoire pour lui donner tort, un grand nombre d'inscriptions assignent une tribu aux *filiî familias* à une époque où ils ne pouvaient certainement pas être propriétaires. L'objection est forte. Mommsen l'a prévue et reconnaît que son principe n'est pas toujours resté en vigueur : à la suite de la concession de la *civitas* aux Italiques, la tribu serait devenue personnelle et héréditaire pour chaque Italien et cette même règle aurait été appliquée aux anciens citoyens par une loi dont la date et le nom sont inconnus. N'est-ce pas s'aventurer bien loin dans le domaine de l'hypothèse sans aucun document pour guide.

Niebuhr (2) ajoutait une restriction que Mommsen ne reproduit pas : il prétendait que les tribus ne comprenaient que des plébéiens. Les patriciens étaient membres

1. *Pro Flacco*, 32, 80.

2. II, 158 et seq.

des curies, quel besoin de leur imposer une division nouvelle ? D'autre part, Varron relie l'organisation en tribus aux assignations de propriétés foncières : or, quand il s'agit de distributions générales de terres, les plébéiens sont presque toujours nommés comme investis.

Cette idée manque d'exactitude (1) : elle est contredite par la seule désignation des tribus qui, surtout à l'origine, portent pour la plupart des noms empruntés aux *gentes*. Pour expliquer ce fait, Niebuhr suppose que les tribules se plaçaient sous le vocable d'un héros : sans doute, mais pourquoi ? parce qu'ils comptaient parmi eux les descendants de ce héros. Niebuhr paraît d'ailleurs oublier ici un point d'histoire qu'il fixe ailleurs avec une grande précision : c'est que la division en tribus a pour objet la perception de l'impôt et l'enrôlement militaire : dès lors, comment en exclure les patriciens qui sont les premiers des soldats et des contribuables ?

Et puis, nous croirions difficilement que les assignations de terres fussent exclusivement réservées aux plébéiens : Niebuhr lui-même dit « presque toujours » ; il y avait donc des adjudicataires patriciens, mais, alors, en vertu du principe de la réalité, ils faisaient de droit partie d'une tribu : nous mettons ainsi Niebuhr en contradiction avec sa propre théorie.

Mispoulet (2) prend pour critérium le domicile : selon

1. Madvig, I, p. 113.

2. *Inst. pol. des rom.*, II, p. 40 et seq.

lui, la tribu fut dès l'origine personnelle et héréditaire. Ce système s'adapte d'autant plus facilement à une législation primitive comme celle de Servius qu'il se base sur un des premiers sentiments de l'humanité : avant de connaître la propriété foncière, qui suppose déjà des relations sociales en dehors de la famille, l'homme dut éprouver un attachement instinctif pour les lieux où lui et les siens avaient travaillé, aimé, souffert : le législateur ne fit que convertir en lien juridique un lien naturel, et ce lien se subdivisa avec les générations pour les rattacher toutes au berceau de la famille : ainsi chaque individu eut deux domiciles : son domicile d'origine ou sa tribu (*origo*) et son domicile réel (*regio*). Au point de vue du droit, si nous admettons le principe de la personnalité, nous comprenons sans peine d'abord que tous les citoyens sont tribules, ensuite que chacun d'eux peut être changé de tribu par le censeur, deux faits dont il est impossible de douter. Mommsen essaie bien d'élever une objection : il démontre qu'à l'époque des Gracques, on trouve des membres de la même famille dans différentes tribus : ce qui prouverait que la tribu n'est pas héréditaire. Ne peut-on pas supposer tout simplement que cette dispersion est l'œuvre du censeur ?

On le voit, nous admettons sans hésiter la seconde théorie et nous posons la règle suivante : la tribu est un statut personnel et héréditaire basé sur le domicile.

Les mêmes hésitations recommencent, quand il s'agit

de déterminer le nombre des tribus. Tite-Live (1) et Aurelius Victor (2) en citent 4, Denys (3) 30 ou 31. Sur un point seulement les historiens sont d'accord, tous comptent 21 tribus au commencement de la République, c'est ce chiffre qui a servi de base à toutes les théories modernes.

Mommsen (4), Willems (5) et Belot (6) s'en rapportent à Tite-Live : Servius ne créa que les quatre tribus urbaines, les 17 autres se formèrent des conquêtes postérieures. Soit, mais de quelles conquêtes ? Rome ne s'agrandit guère, ni sous Servius, ni sous Tarquin.

Niebuhr (7) et Madvig (8) s'inspirent de Denys : Servius institua 30 tribus, 4 urbaines, 26 rustiques. Plus tard, les Romains, battus par Porsenna, durent céder au vainqueur un tiers environ de leur territoire et ne conservèrent plus que 20 tribus auxquelles s'ajouta la tribu Claudia.

Ainsi donc, au deuxième siècle de sa fondation, Rome comprenait 4 tribus urbaines : Suburana, Esquilina, Collina, Palatina, et 17 rustiques : OEmilia, Camilia, Crustumina, Cornelia, Fabia, Galeria, Horatia, Lemonia, Me-

1. VI, 5.

2. *De vir.*, 7.

3. Denys, IV, 4, 6.

4. *Hist. rom.* I, p. 124.

5. *Dr. publ. rom.*, p. 46.

6. *Hist. des chev. rom.* I, p. 41.

7. *Hist. rom.*, II, p. 153.

8. *Etat romain*, I. p. 112.

nenia, Papiria, Pollia, Papinia, Sergia, Romelia, Voturia, Volturia, Claudia. Ce nombre ne tarda pas à s'accroître. En vertu d'une force mystérieuse, Rome, qui n'était ni grande, ni puissante, attirait à elle la plupart des villes voisines : ainsi, en 389, au moment même où elle venait d'être humiliée et ruinée par l'invasion gauloise, elle offrit aux habitants de Veies, de Capenes et de Valérie le *jus civitatis* : ceux-ci acceptèrent comme un honneur cette concession et formèrent la Stellatina, la Tromentina, la Sabatina et l'Arnensis. Le même fait se produit en 398 : Antium et Terracine furent répartis en deux tribus : la Promptina et la Publilia. La guerre acheva l'œuvre de la paix. Quand elle eut détruit la confédération latine, Rome fit en 424 avec Lanuvium, Aricie, Nomentum et Gabies la Mœcia et la Scaptia : en 436, avec Tusculum et Velitres, l'Orfentina et la Valeria : en 455, avec le Samnium, l'Aniënsis et la Teretina : enfin, après la deuxième guerre punique, toutes les populations sabines reçurent le *jus suffragii* et furent rangées dans la Velenia et la Quirina.

A partir de cette époque, aucune tribu nouvelle ne fut créée : désormais les nouveaux territoires, n'étant plus assimilés à l'*ager romanus*, constituèrent des fonds provinciaux : désormais les nouveaux citoyens se classèrent dans une des 35 tribus préexistantes.

CHAPITRE II

ORIGINE DES COMICES *tributes*.

Les marchés hebdomadaires (*nundinæ*) donnaient à la plèbe rustique et à la plèbe urbaine l'occasion fréquente de se réunir : ce jour-là, se retrouvaient sur le forum, les paysans qui apportaient à Rome les produits de leur culture, le peuple de la ville qui venait faire ses achats et les petits bourgeois d'alors qui aimaient sans doute, comme ceux d'aujourd'hui, à promener leur flânerie au milieu de cette foule bruyante. Les conversations allaient leur train : affaires commerciales et affaires politiques étaient discutées avec la même passion. Que de malédictions à l'adresse des patriciens ont dû retentir sous les portiques ! Une haine sourde couvait dans les classes inférieures de la société contre l'aristocratie orgueilleuse et cupide, qui spéculait sur les besoins du pauvre, ruinait les agriculteurs besogneux et torturait les débiteurs insolvables. L'orage finit par éclater. C'était en 495 av. J.-C., au moment où Rome se disposait à marcher contre les Volsques. Pendant les *nundinæ* un vieillard, pâle, affamé, vêtu de haillons, accourt sur le forum et raconte les supplices que son créancier lui a fait endurer dans le

carcer privatum ; il montre, à côté de glorieuses blessures, les marques du fouet, il demande justice : la plèbe, reconnaissant un des centurions les plus vaillants, s'indigne et refuse de marcher contre l'ennemi. Le consul Servilius parvient à calmer cette effervescence, en suspendant toutes les arrestations et en libérant tous les *addicti* : mais, après la victoire, son collègue Appius Claudius, membre de la cruelle et impitoyable famille des Claudii, accentua les rigueurs de la loi et prononça un grand nombre d'*addictiones*. Les plébéiens, qui n'avaient pas encore conscience de leur puissance, supportèrent sans protestation apparente une pareille injustice ; mais, comprenant la nécessité de se coaliser pour secouer le joug odieux des patriciens, ils tinrent toutes les nuits des assemblées secrètes, ceux de la campagne sur le mont Aventin, ceux de la ville aux Esquilies et, toutes les semaines, paysans et citadins, se concertèrent aux *nundinæ*. Ainsi s'organisa une résistance qui se traduisit en 494 par un nouveau refus de prendre les armes : on nomma un dictateur, Mancius Valerius qui, par son nom populaire et sa haute dignité, inspira confiance et apaisa l'émeute ; il fit, en effet, et de très bonne foi, les promesses les plus équitables, mais quand, au retour de la guerre, il voulut les exécuter, le Sénat répondit par une opposition obstinée. C'en était trop : la plèbe, qui savait maintenant combien les patriciens avaient besoin d'elle, les menaça d'une *secessio*, c'est-à-dire de déplacer les *nundinæ* et de créer hors de Rome un nouveau centre

commercial (1) ; une garde fut établie sur le mont Aventin qui servit d'asile à tous les *nexi* échappés, aux clients, au peuple de la ville. Le Sénat sentit la gravité d'une situation dont pouvait dépendre le sort de la cité ; il se vit obligé de faire à la force des concessions bien plus étendues que celles que la justice lui demandait naguère par la voix de Servilius et de Mancius. A l'avenir, en vertu d'un traité conclu par des féciaux, la plèbe eut deux représentants dont les attributions contrebalançaient le pouvoir de tous les magistrats romains. Les *tribuni plebis*, outre le droit d'annuler toute décision, tout sénatus-consulte et tout jugement défavorables à la plèbe, reçurent le *jus apprehensionis* qui leur permettait de citer devant leur tribunal les consuls eux-mêmes : leur personne était inviolable et la loi Julia de 492 précipitait de la roche Tarpéienne tout individu assez osé pour attenter à leur Majesté. On comprend sans peine comment une pareille institution dût hâter la défaite définitive de l'aristocratie. Les tribuns, pour débattre les grands intérêts qui leur étaient confiés, organisèrent des assemblées ; les plébéiens y délibérèrent au début par centuries comme ils avaient l'habitude de le faire dans les comices et, plus tard, à partir de la condamnation de Coriolan, par tribus.

Ainsi se formèrent les *concilia plebis*. Leur compétence, restreinte d'abord aux affaires de la plèbe, s'élargit peu à peu, grâce aux efforts de Volero Publilius et finit par

1. Belot, I, 56 et seq.

comprendre non seulement la nomination des tribuns, mais encore les questions politiques de tout ordre. Seulement leurs décisions n'obligeaient que ceux qui les avaient votées, c'est-à-dire les plébéiens. Cette dernière barrière, opposée aux envahissements populaires, ne tarda pas à tomber : profitant de la jalousie des *minores gentes* et des *maiores gentes*, les consuls Valerius et Horatius réussirent à faire passer une loi qui déclarait les plébiscites obligatoires pour tous (440 av. J.-C.) : les patriciens n'avaient accepté cette réforme qu'avec l'intention de ne pas s'y soumettre ; en vain la loi Valeria Horatia fut confirmée un siècle plus tard par la loi Publilia, ni l'une ni l'autre ne vainquirent la résistance opiniâtre de l'aristocratie, qui les avait admises en droit sous la pression populaire, mais qui ne prétendait pas les admettre en fait. C'est seulement en 286 av. J.-C. que la loi Hortensia, rééditant les dispositions des deux lois antérieures, accomplit définitivement l'assimilation du plébiscite et de la loi. Dès lors, les *concilia plebis* devinrent un des rouages de la constitution et prirent le nom de *comitia tributa*.

CHAPITRE III

LE SUFFRAGE DANS LES COMICES TRIBUTES.

Les comices *tributes* que Mommsen compare très justement à nos meetings modernes, n'eurent pas, dès l'origine, un fonctionnement régulier : ils furent plutôt un fait qu'une institution légale ; la plèbe ouvrait ses rangs à tous ceux qui partageaient sa haine pour l'aristocratie ; les orateurs, pour recueillir des applaudissements, n'avaient qu'à cingler les patriciens de quelques diatribes virulentes et le vote se faisait par acclamations. Néanmoins, l'usage organisa peu à peu un électorat dans ces assemblées populaires que les tribuns achevèrent de réglementer ; c'est cet ensemble de coutumes et d'édits que nous allons essayer de reconstituer.

§ 1. — *Electorat.*

L'électorat, dans les *concilia plebis*, ne reçut pas de règles fixes avant l'époque où la plèbe vota par tribus. Denys place cette réforme en 491 et nous avons admis son opinion. Mommsen, se basant sur une interprétation un

peu large d'un texte de Tite-Live, l'attribue à Volero Publilius et la reporte à l'année 471. Ce n'est malheureusement pas la seule difficulté que présente la question, elle en renferme d'autres beaucoup plus graves. La notion incomplète que nous possédons de la tribu, l'absence de documents juridiques et les contradictions des historiens, donnent naissance à plus d'une erreur.

Mommsen (1) soutient que les comices *tributes* furent exclusivement composées de propriétaires fonciers ; selon lui, Volero Publilius, en changeant le mode de votation, poursuivait un but démocratique, il voulait enlever tout suffrage aux cliens, qui subissaient trop directement l'influence des patriciens. « Ce résultat, dit l'éminent romaniste, ne pourrait être atteint plus simplement qu'en attribuant les votes aux propriétaires fonciers plébéiens par le transfert de la compétence aux circonscriptions territoriales. »

Le système de Mommsen suppose, entre la tribu et le *tribulis*, un lien de propriété, hypothèse qui a déjà été reconnue fausse ; mais il signale avec raison le désir qu'eurent de tout temps les plébéiens de soustraire leurs *concilia* aux intrigues de l'aristocratie. Les patriciens, d'ailleurs, n'éprouvèrent que du dédain pour ces assemblées tumultueuses où se débattaient les intérêts des classes inférieures : aveuglés par leur toute-puissance, ils

1. *Hist. rom.*, II, app., p. 345.

laissèrent s'échauffer les colères et s'affermir les audaces sans apercevoir les dangers d'une pareille négligence : peut-être s'imaginaient-ils, grâce à la pression légale qu'ils exerçaient sur les suffrages des clients dans les centuries, pouvoir choisir toujours les tribuns parmi leurs créatures et les maintenir ainsi sous leur domination. Volero Publilius leur enleva toute influence sur l'élection des tribuns, en la confiant aux comices *tributes* : là les clients ont une indépendance entière, puisque les patrons n'y votent pas ; à l'avenir, les représentants de la plèbe sont donc nommés par la plèbe seule et, s'il est permis de s'exprimer ainsi, le peuple est maître chez lui. Telle est bien la pensée de Tite-Live (1). « *Quæ patriciis omnem potestatem per clientium suffragia creandi quos vellent tribunos auferret.* » Mommsen donne à ce texte une extension qu'il ne comporte pas. Les patriciens, comprenant enfin, mais trop tard, combien leurs privilèges étaient menacés, réclamèrent une place dans les comices *tributes* ; la plèbe la leur refusa : alors on vit cette fière aristocratie, oublieuse de sa dignité, se livrer à de basses manœuvres que n'eût pas désavouées la plus vile populace, troubler les assemblées par des cris, obstruer l'entrée des *septa*, briser les tablettes sur lesquelles s'inscrivaient les suffrages. Plus d'une fois, malgré les efforts des tribuns, ces rixes se prolongèrent jusqu'à la nuit et, comme le coucher du soleil dissolvait

1. II, 56.

les comices, le scrutin devait être remis au lendemain. C'était précisément le résultat que cherchaient les auteurs du désordre : retarder par une opposition matérielle les votes qu'ils ne pouvaient plus retarder par une opposition légale. Ces faits prouvent surabondamment que le patriciat était exclu de droit des *concilia plebis*. Les auteurs, d'ailleurs, sont très affirmatifs en ce sens (1). Denys fait même de cette règle un des articles du traité intervenu à la suite de la première *secessio* sur le mont sacré.

L'admission des patriciens n'eut lieu qu'à partir de la loi Valeria Horatia qui fut une sorte de compromis entre les castes. Cette loi, nous l'avons vu, rendait les plébiscites obligatoires pour tous, mais par compensation elle ouvrit à tous les assemblées où ces plébiscites étaient votés.

Mommsen (2) et Mispoulet (3) envisagent tout autrement les conséquences de la loi Valeria Horatia. Les anciens *concilia plebis* se seraient maintenus malgré la création des *comitia tributa*. Ces deux assemblées auraient fonctionné simultanément : l'une convoquée sans auspices par les tribuns, composée exclusivement de plébéiens et ne faisant que des plébiscites : l'autre présidée par les consuls, comprenant tout le peuple, édictant des lois. Ce parallélisme n'eût été supprimé que par la loi Hortensia

1. Gell., XV, 27. Liv. X, 9, II, 56.

2. *Roemische Forschungen*, I, p. 151 à 217.

3. *Inst. polit. des Rom.*, I, p. 208 et seq.

qui abolit toute différence entre les *magistratus plebis* et les *magistratus populi*.

Où trouver dans l'histoire les bases de cette théorie ? Sans doute Tite-Live parle bien de la réunion des *concilia plebis* postérieurement à la loi Valeria Horatia, mais la preuve qu'il ne soupçonne même pas la soi-disante distinction établie par les modernes, c'est qu'il fait entrer dans ces assemblées populaires des patriciens et même des sénateurs. En réalité, quand les *concilia plebis* primitifs eurent disparu pour être transformés en *comitia tributa*, le nom survécut à la chose, comme cela arrive fort souvent et les auteurs se servirent d'une expression vieillie pour désigner une institution neuve. Nous prévenons ainsi une objection que ne manqueront pas d'élever nos adversaires : ils nous opposeront certainement le fameux texte d'Aulu-Gelle (1), *ultimum subsidium* de tous les polémistes à bout d'arguments : comme nous l'avons dit à propos des comices curiates, l'observation de Lœlius Félix n'a aucune portée juridique.

La co-existence des *concilia plebis* et des *comitia tributa* nous paraît donc plus que contestable.

Nous croyons à une assemblée unique dont la composition fut déterminée de la manière suivante :

Jusqu'à la loi de Valeria Horatia, tous les *plébéiens*, inscrits dans une tribu, sont électeurs.

A partir de la loi Valeria Horatia, tous les *citoyens*, inscrits dans une tribu, sont électeurs.

Ce principe comporte un certain nombre d'exceptions que nous examinerons.

§ 2. — *Incapacités électorales.*

La méthode la plus simple d'étudier ces incapacités est de suivre la liste que nous avons dressée plus haut en signalant les analogies et les dissemblances qui existent entre l'électorat des comices centuriates et l'électorat des comices tributes.

L'exclusion des femmes, des mineurs et des aliénés n'est pas douteuse. Les femmes et les mineurs ne figuraient pas sur la liste générale des censeurs : mais sur une liste spéciale, qui constituait simplement un rôle de perception : c'étaient des contribuables, ce n'étaient pas des électeurs. Quant aux aliénés, leur incapacité s'impose comme une nécessité à tous les législateurs.

Les vieillards au contraire votent, quel que soit leur âge ; le fameux proverbe : *sexagenarii de pontibus* n'aurait plus sa raison d'être dans une assemblée qui n'a rien de commun avec l'organisation militaire.

Les *nexi* et le *addicti* ont ici les *jus suffragii* : car c'est précisément leur situation malheureuse qui a été la cause principale de la révolution politique. Les plébéiens auraient sans doute accueilli avec enthousiasme au sein de leurs assemblées ces victimes de la cupidité patricienne auxquelles la cruauté de leurs bourreaux mettaient une auréole, mais en fait les lourdes chaînes du créancier ou

les travaux serviles retenaient le plus souvent les débiteurs insolvables loin du forum, à moins que l'intervention des tribus n'entrouvrit les portes du *carcer privatum*. Peut-être cette générosité se démentit-elle le jour où, grâce à la distinction des tribus urbaines et des tribus rustiques, les propriétaires fonciers devinrent les maîtres des comices tributes : car les riches plébéiens s'étaient mis aussi à placer leur fortune en prêts usuraires et ils durent sentir le besoin de garantir le paiement des intérêts par des mesures coercitives. Ce qui est sûr, c'est qu'à partir de la loi Petilia, les *nexi* furent tous libérés.

A première vue, on est tenté de leur assimiler les *in mancipio dati* : juridiquement la situation de ces *filiifamilias* est la même que celle des *nexi*. Mais les plébéiens n'avaient pas envers eux les mêmes raisons d'indulgence et tout porte à croire qu'ils ne leur ont pas reconnu la capacité électorale.

Quant aux infâmes, ils n'ont pas accès aux comices tributes : les tribuns qui appartenaient pour la plupart à d'anciennes familles, se montraient très soucieux de l'honneur de leur caste : aussi n'auraient-ils pas convoqué des citoyens déconsidérés, que la société rejetait hors de ses rangs.

Cette rapide analyse révèle un parallélisme presque constant entre les deux électorats. Pareil fait n'a rien d'étonnant si l'on songe que la liste des centuries est recrutée dans la liste des tribus : un jour viendra où à la suite d'une réforme des comices centuriates, les deux listes

seront identiques, en ce sens que tout individu, porté sur l'une, le sera aussi sur l'autre, et ne différeront plus que par le mode de répartition des citoyens (1).

Belot (2) se récrie et plaide la cause des *ærarîi* ; l'ignominie peut fermer les centuries, mais non pas les tribus. C'est Tite-Live (3) qui le dit : « *Negabat Claudius suffragillationem injussu populi romani censorem cuiquam homini ... adimere possè.* » Cicéron (4) va plus loin et déclare que le peuple lui-même ne peut ôter le droit de cité à un homme que de son consentement. D'ailleurs, ajoute l'auteur des *Chevaliers Romains*, expliquez donc comment la constitution romaine eut pû fonctionner, lorsque le censeur Livius mit 34 tribus in *ærarios*, si ces *ærarîi* n'avaient pas le droit de suffrage.

Il faut toute l'habileté de Belot pour masquer la pauvreté de pareils arguments. Tite-Live, après avoir rapporté la proposition de Claudius, constate qu'elle ne prévalut pas. Cicéron parle du droit de cité, or la *civitas* comporte bien d'autres prérogatives que le *jus suffragii*. Enfin nous reconnaissons parfaitement que la vengeance

1. Cette réforme des comices centuriates, dont l'importance et l'objet ne sont pas exactement déterminés, a donné lieu aux plus vives controverses.

Voir notamment. *Revue historique* 1886, II, un article de M. Bloch qui expose le système de Pantagathus et le système de Guiraud.

Voir aussi Belot I, 78 et seq. Madvig, I, 129. Willems, 166, et l'article de M. Labbé dans la nouvelle édition d'Ortolan.

2. *Hist. des chev. rom.*, I, 201.

3. XLV, 15.

4. *Pro domo suâ*, 29 et 30. *Pro balbo*, 11. *Pro Cæcina*, 33, 35.

de Livius, si elle avait été mise à exécution aurait bouleversé toute l'organisation politique de Rome et les contemporains de Livius le reconnaissaient comme nous, puisque son collègue Claudius s'empresse de s'opposer à cette mesure dangereuse.

En réalité les *œrarii* ne conservaient pas même dans les comices *tributes* la qualité d'électeur. La meilleure preuve en est précisément le texte de Tite-Live invoqué par Belot. Claudius en effet refuse au censeur le droit d'enlever la capacité politique à un citoyen : sa thèse est rejetée et pour marquer les conséquences de cet échec, Tite-Live s'exprime ainsi : *omnesque iidem ab utroque et tribu remoti et œrarii facti sunt*. N'est-ce pas dire implicitement que la *relatio in œrarios* équivalait à la perte totale du *jus suffragii* ? Cette opinion qui ressort d'un grand nombre de textes, trouve encore un appui dans le pluriel dont se sert Aulu-Gelle (1), quand il définit les *Cœrites* : *quos notæ causâ suffragiis privabant* ; l'écrivain veut désigner par là les deux modes de votation qui appartiennent légalement à tout citoyen.

Belot est mieux inspiré, quand il signale, après Madvig (2), la distinction que l'usage avait établie entre les tribus urbaines et les tribus rustiques et qui, seule, explique la situation politique des affranchis. Le suffrage d'une tribu était, on le sait, déterminé par la majorité

1. XVI, 13, 7.

2. Madvig, I, p. 116 et seq.

des suffrages de ses *tribules* : par conséquent, moins les *tribules* étaient nombreux, plus la voix de chacun d'eux avait de valeur. Aussi les tribus urbaines, qui comp-
taient beaucoup plus de membres, furent-elles de tout
temps moins considérées que les tribus rustiques. Quand
les censeurs se mirent à remanier les listes sans plus te-
nir aucun compte du domicile, les grands propriétaires
s'inscrivirent dans les *pagi* où ils possédaient leurs mai-
sons de campagne : ils y retrouvaient la plèbe honnête et
laborieuse, qui maniait avec une égale vaillance la pioche
et l'épée et qui tour à tour nourrissait et défendait Rome :
les tribus urbaines ne se composèrent plus que des gens
de basse condition. Les affranchis prirent naturellement
place dans cette *turba forensis*, si tumultueuse et si lâche,
et ce fut un véritable scandale, quand en 442, le censeur
Appius les sortit de la tribu Esquilina où ils étaient con-
finés pour les répartir entre toutes les tribus : les patri-
ciens et les paysans répudièrent toute promiscuité avec
une pareille populace et le censeur Fabius mérita le sur-
nom de *maximus*, rien qu'en faisant cesser ce désordre
social. La déchéance des *libertini* retombait même sur
leurs fils, du moins avant le plébiscite proposé en 565
par le tribun Terentius Culleo, mais elle alla toujours s'ef-
façant, à mesure que les mœurs se relâchaient. Aussi une
loi, votée à une date inconnue dont nous trouvons une
application en 586, met sur le même pied que les *ingenui*
tous les *manumissi* qui avaient un fils de 5 ans ou qui
possédaient en⁷ biens fonds une fortune supérieure à

30.000 sesterces. C'était un acheminement vers l'égalité politique : les affranchis y arrivèrent en 606, quand ils obtinrent du tribun Sulpicius l'inscription dans la tribu de leur patron (1).

1. Mommsen, *Le dr. publ. rom.*, VI, 2^e partie, p. 18.

DROIT FRANÇAIS

LA CAPACITÉ ÉLECTORALE

BIBLIOGRAPHIE

Saint-Girons. Manuel de droit constitutionnel. 2^e édition. Paris, 1885.

Rossi. Cours de droit constitutionnel. 2^e édition. 1877.

Bavelier. Dictionnaire du droit électoral. 2^e édition. Paris, 1882.

Greffier. Le Code électoral : de la formation et de la révision annuelle des listes électorales. 2^e édition. Paris, 1882.

Guerlin de Guer. Manuel électoral. 7^e édition. Paris, 1889.

Rendu. Code électoral. Paris, 1885.

Dalloz. Supplément au répertoire. Tome VI. V^o Droit politique. Paris, 1890.

Poudra et Pierre. Traité pratique de droit parlementaire. Paris, 1878.

Morgand. La loi municipale. 3^e édition. Paris, 1887.

Ducrocq. Etude sur la loi municipale du 5 avril 1884. Paris, 1886.

Herold. Le droit électoral devant la Cour de cassation. Paris, 1869.

F. A. Hélie. Les constitutions de la France. Paris, 1875-1879.

Laferrière et Batbie. Les constitutions d'Europe et d'Amérique. Paris, 1869.

Boutmy. Études de droit constitutionnel. Paris, 1885.

Lefebvre. Etude sur les lois constitutionnelles de 1875. Paris, 1882.

Henri Lasserre. De la réforme du suffrage universel. Paris, 1873.
Revue critique de législation et de jurisprudence. Mars
1890.

Paixhans. La souveraineté du nombre et le gouvernement libre.
(Extrait du correspondant). Paris, 1874.

Naville. La question électorale en Europe et en Amérique. Genève,
1867.

Stuart Mill. Le gouvernement représentatif : traduit par Dupont-
White. Paris, 1865.

Montesquieu. Esprit des lois. Edition Hachette. Paris, 1870.

J. J. Rousseau. Le contrat social. Paris, 1832.

Garraud. Traité théorique et pratique du droit pénal français.
Paris, 1888.

Lyon-Caen et Renaud. Précis de droit commercial. Paris,
1885.

INTRODUCTION

IDÉE GÉNÉRALE DU SUFFRAGE.

Le suffrage est la participation des individualités au gouvernement de la généralité.

Pour en comprendre le caractère et en fixer les limites, il faudra donc, avant tout, déterminer la situation réciproque des citoyens et de l'Etat.

Le problème de l'origine du pouvoir trouvait dans le christianisme sa solution la plus simple : tous les philosophes chrétiens se contentèrent de la maxime de Saint-Paul : *Omnis potestas a Deo* : c'est à peine si quelques esprits plus audacieux, comme le ministre Jurieu, tout en reconnaissant l'intervention de Dieu, osaient demander comment elle se manifeste dans le choix du souverain.

L'Ecole du XVIII^e siècle renversa la hiérarchie religieuse qui donnait à chaque autorité une consécration divine. Ne voulant plus remonter jusqu'à Dieu, elle imagina la fameuse règle que la Déclaration des droits formula plus tard en ces termes : « Le principe de tout pouvoir réside essentiellement dans la nation ». La conséquence pratique de la souveraineté nationale est le gouvernement direct : c'est bien ainsi que l'entendait Rous-

seau. Enflammé par l'exemple des Républiques de Rome et d'Athènes, l'auteur du contrat social proclamait que « le souverain qui n'est qu'un être collectif ne peut être « représenté que par lui-même (1) ». Un pareil système pour fonctionner aisément demande à un pays et à ses habitants des conditions si difficiles à réunir, que, de l'aveu même de Rousseau, il convient plutôt à des dieux qu'à des hommes.

La philosophie contemporaine rajeunit cette théorie d'arguments nouveaux, mais, s'adressant à des hommes et non pas à des dieux, elle fait une application toute différente du même principe. Sans aucun doute, l'équité et l'utilité s'accordent pour reconnaître à chaque citoyen le droit d'intervenir dans la direction des affaires politiques. Qu'est-ce en effet qu'une nation ? Une association naturelle qui permet aux individus d'obtenir le complet développement de leurs facultés intellectuelles et morales. Tout homme a donc le droit de s'assurer les conditions nécessaires pour atteindre ce but et, par suite, le droit de contrôler tous les actes de l'Etat. « C'est une injustice « personnelle, dit Stuart Mill, de refuser à quelqu'un, à « moins que ce ne soit pour empêcher de plus grands « maux, le privilège élémentaire d'apporter sa voix dans « la décision de questions où il est aussi intéressé que « les autres (2) ». D'ailleurs cette participation de chacun au gouvernement de tous, fondant toutes les classes

1. *Contrat social*, II, 1.

2. Stuart Mill, *Gouv. représ.*, VIII, p. 189.

au creuset de l'égalité politique, transformera l'envie en émulation et constituera un des plus puissants stimulants de l'activité individuelle ; de plus elle inspirera au moindre citoyen, qui verra en soi-même un dépositaire du pouvoir, le désir de développer ses connaissances et le respect de sa propre dignité. L'idéal serait donc le gouvernement direct, si la pratique n'en avait démontré l'absurdité : Aujourd'hui les amoureux du paradoxe, seuls, courent encore à la poursuite d'une pareille chimère. En admettant même que l'étendue de leur territoire et la multiplicité de leurs occupations n'empêchassent pas les citoyens de se gouverner eux-mêmes, leur inexpérience présenterait de très graves dangers. Ils chargeront donc les hommes les plus intelligents et les plus honnêtes de comprendre et de réaliser les desiderata plus ou moins vagues de l'opinion publique. Ce faisant, la nation n'abdique pas, elle reste la souveraine maîtresse de ses destinées et conserve toujours la faculté d'intervenir : autrement dit, le suffrage est un droit.

C'est sur ce dernier point de vue que notre opinion est différente : Oui, le peuple est souverain en ce sens qu'il peut, soit en répondant à une consultation directe, soit en acceptant un ordre de choses établi, choisir librement le gouvernement qui lui convient, mais une fois qu'il a élu ses représentants, il aliène entre leurs mains tout son pouvoir. Nous nous rencontrons ici avec Rousseau (1) : « A l'instant, écrivait-il, qu'un peuple se donne

1. *Contr. soc.*, III, 15.

« des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus. » La création d'un gouvernement est donc une sorte de contrat tacite entre l'État et les citoyens : l'Etat s'engage à observer les règles de la justice et de l'utilité, les citoyens s'engagent à l'obéissance. Cette théorie a l'avantage de lier la stabilité du gouvernement à sa bonté, puisque la constitution ne pourra être remise en question que si l'Etat a violé ses engagements : sagement pratiquée sous l'ancien régime, elle a valu à la France dix siècles de grandeur et c'est pour l'avoir abandonnée que, depuis 1789, nous sommes divisés par d'irritantes controverses. Evidemment, il sera quelquefois malaisé de déterminer si tel ou tel acte libère les parties, si l'insurrection est légitime et de quel côté des barricades se trouve le droit, mais les difficultés d'application n'empêchent pas un système d'être vrai. Ainsi donc la souveraineté nationale meurt dès qu'elle entre en exercice ou plutôt le pouvoir se déplace, il passe du peuple à ses représentants : mais alors le suffrage n'est plus un droit, c'est une fonction déférée par l'Etat.

Entre le suffrage-droit et le suffrage-fonction, les auteurs voient un abîme et le public partage leur illusion. Tous les flatteurs du peuple adorent ou feignent d'adorer comme les deux fétiches de la liberté le droit de suffrage et la souveraineté nationale ; les classes conservatrices, au contraire, croient l'ordre sauvé du moment que le suffrage est proclamé fonction.

Lors de la confection des lois constitutionnelles, les

deux commissions des Trente n'ont pas été d'accord sur ce point. En 1875, Ricard et de Marcère se prononcèrent pour la doctrine du droit : ce fait fut relevé par les meilleurs esprits comme un progrès considérable vers la démocratie, car l'année précédente, le 31 mars 1874, Batbie avait soutenu devant l'Assemblée la doctrine de la fonction.

Aujourd'hui la question divise encore les publicistes en deux camps : les modérés, qui se sont rangés sous le drapeau de Batbie, font à leurs adversaires les objections suivantes :

Si le suffrage est un droit, tous les trafics électoraux deviennent licites : le citoyen est propriétaire de son vote ; s'il le vend, s'il l'échange contre des faveurs ou des protections, s'il en dispose sans nuire directement à autrui, quel reproche la loi morale ou la loi positive pourront-elles lui faire ?

Si le suffrage est une fonction, il implique des devoirs : la loi morale obligera l'électeur à s'inspirer de l'intérêt général, même aux dépens de son intérêt particulier ; la loi positive le punira, s'il se prête comme sujet actif ou passif à des manœuvres de corruption.

Si le suffrage est un droit, pourquoi ne pas l'accorder aux femmes ? pourquoi ne pas permettre aux mineurs ou aux interdits de voter par l'intermédiaire de leur tuteur ?

Si le suffrage est une fonction, l'Etat ne le confiera qu'aux citoyens qui possèdent les conditions d'indépen-

dance, d'intelligence et de moralité nécessaires pour apprécier et servir l'utilité générale.

Si le suffrage est un droit, il appartient à tous, il est nécessairement universel.

Si le suffrage est une fonction, il est susceptible d'être restreint.

Ces conclusions semblent plus spécieuses que justes : elles tombent d'elles-mêmes, si l'on prend soin de ne pas confondre la jouissance et l'exercice d'un droit. La jouissance, c'est l'investiture du droit, c'est un état d'être : une fois acquise, elle appartient à l'individu comme un des éléments de sa personnalité et ne saurait plus, sauf dans des cas exceptionnels, lui être enlevée. L'exercice, c'est la mise en œuvre du droit, c'est un acte dont la loi autorisera ou interdira l'accomplissement, selon qu'elle le juge à propos. Ceci posé, que le suffrage soit un droit ou une fonction, le législateur pourra toujours, sans violer la justice, interdire les achats et les ventes de voix, créer des incapacités, restreindre le corps électoral, en un mot réglementer l'exercice du droit ou l'exécution de la fonction. Il en résulte que la controverse est purement théorique et que sa solution ne présente aucun intérêt pratique.

Bien autrement grave est la question de savoir quelles limites assigner au vote, car, selon Montesquieu, c'est d'elle que peut dépendre la perte ou le salut des États. Deux systèmes ont été de tout temps opposés l'un à l'autre : le suffrage universel et le suffrage restreint.

Le suffrage universel compte des défenseurs dans presque tous les partis politiques. Les esprits religieux le réclament comme la consécration de l'égalité devant Dieu, les modérés comme la consécration de l'égalité devant la loi, les violents comme la consécration de l'égalité devant la société. Comment ! Dieu ne serait plus le seul juge des mérites et l'Etat créerait entre les hommes des distinctions arbitraires ! Comment ! tous les citoyens seraient soldats et tous ne seraient pas électeurs ! Comment ! les privilèges, abolis dans la fameuse nuit du 4 août, renaîtraient sous une forme plus cruelle et plus humiliante ! Ces arguments prennent dans la bouche des orateurs ou sous la plume des publicistes une force de persuasion qui entraîne les âmes généreuses ; mais, trop souvent, ils sont les armes d'ambitieux qui veulent beaucoup moins servir le peuple que l'asservir et dont les honnêtes gens se font le piédestal inconscient. Tant il est vrai que plus une illusion est noble, plus elle est dangereuse, parce qu'elle met côte à côte, sur la même ligne de bataille, les désintéressements qui la soutiennent et les égoïsmes qui l'exploitent.

Dépouillé de son auréole, le suffrage universel apparaît comme une redoutable utopie. Ses adversaires lui reprochent d'établir une égalité brutale entre les individus malgré les différences de valeur. Plût au ciel qu'il en fût ainsi. La réalité est encore plus illogique. Grâce à la puissance du nombre, ce sont les classes inférieures qui décideront des destinées du pays et qui devront, par suite,

témoigner le plus d'intelligence et de moralité. Par une amère dérision, on leur demandera à elles qui n'auront eu ni le temps ni les moyens de s'instruire, d'apprécier les besoins nationaux, d'imprimer aux affaires une direction générale et de choisir les mandataires les plus capables : on leur demandera, à elles qui souffrent et qui voient les autres jouir, de sacrifier leurs revendications au maintien de l'ordre. La grande masse est honnête, c'est vrai, mais il ne faut pas lui supposer trop de vertu et quand bien même elle pousserait son abnégation jusqu'à l'héroïsme, en comprendrait-elle mieux son rôle ?

La probité ne fait pas la capacité. Le peuple portera d'autant plus gauchement les tables de la loi qu'il sentira d'instinct son impuissance à résoudre les grands problèmes qui lui sont posés. Les paysans, rivés au sol par leur naissance et leurs travaux, ne voyant pas plus loin que les limites de leur village, traiteront les questions politiques comme des questions de clocher et se serviront de leur vote pour satisfaire des amitiés ou des haines locales. Les ouvriers de ville, dont l'esprit est plus ouvert, mais dont le cœur est aigri par le perpétuel spectacle du luxe, s'exalteront de déclamations violentes qui attisent leur rancune contre les bourgeois et qui promènent leurs imaginations dans des eldorados de justice et de bonheur : puis, enivrés d'illusions et quelquefois d'alcool, ils iront porter dans l'urne leur lambeau de souveraineté.

Prétendre avec Louis Blanc que plus le corps électoral

est nombreux, plus il est réfractaire à la corruption, c'est méconnaître la nature humaine, c'est surtout méconnaître le caractère français. Tous les Français sont enthousiastes par tempérament et rien n'est contagieux comme l'enthousiasme. C'est ainsi qu'on voit se former ces impétueux courants d'opinion dont la source est dans les profondeurs des masses populaires, qui balaient dans leur tourbillon hommes et choses et qui redressent le lendemain ce qu'ils ont renversé la veille. L'expérience du suffrage universel a fait sa propre condamnation. Montesquieu (1) a beau dire : « Si l'on pouvait douter de la capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite, il n'y aurait qu'à jeter les yeux sur cette suite continuelle de choix étonnants que firent les Athéniens et les Romains : ce qu'on attribuera pas sans doute au hasard. » L'ombre d'Aristide proteste contre une pareille assertion à laquelle l'histoire donne de nombreux démentis : bien des fois le *forum* et l'*agora* ont été le théâtre de basses intrigues et pourtant le suffrage y prêtait à moins d'erreurs que chez nous, car Athènes et Rome possédaient un territoire restreint, leur constitution était, à proprement parler, une organisation municipale, les électeurs connaissaient les candidats. La remarque de l'*Esprit des lois*, fût-elle exacte, ne conduirait donc à aucune conclusion probante. D'ailleurs, Montesquieu ne voyait pas le suf-

1. *Esprit des lois*, II, 2.

frage universel à l'œuvre ; mieux que lui, nous sommes à même de juger. Personne ne niera sans parti pris les perturbations que cette institution a jetées dans la morale publique. Autrefois l'ouvrier, laissant à d'autres le gouvernement, ne songeait pas à sortir de la sphère où Dieu l'avait placé ; toutes ses facultés intellectuelles s'employaient au perfectionnement de son métier, toutes ses ambitions se bornaient à élever honnêtement ses enfants ; son énergique résignation forçait le respect et la sympathie des classes supérieures. Aujourd'hui, grisé d'orgueil, affolé d'envie, l'ouvrier s'érige en homme d'Etat, commente les actes de l'autorité, stérilise son activité en d'inutiles discussions politiques, oublie son rôle d'époux et de père pour s'absorber dans celui de souverain. Tout gouvernement, qui veut se maintenir, se trouve obligé de ménager les susceptibilités de ces rhéteurs de cabarets et de suivre les caprices et les variations de l'opinion. Comment, sous un pareil contrôle, conserver l'esprit de suite si nécessaire à la bonne gestion des affaires publiques ? Comment surtout mûrir et préparer les réformes ? Le peuple est un despote qui n'aime pas attendre : si l'on tarde trop à le satisfaire, lassé de voir agiter devant lui la pourpre du pouvoir, il se rue à l'assouvissement de ses appétits. Triomphe de la quantité sur la qualité, du nombre sur le mérite, tel est le dernier mot du système.

Certains philosophes que l'expérience rend sceptiques n'osent pas mettre entre toutes les mains une arme aussi

dangereuse qu'un bulletin de vote : ils demandent des garanties. Où les trouver ? Dans les données de la psychologie ; elles démontrent que, sauf des cas exceptionnels, l'individu ne sert l'intérêt général que s'il y voit son intérêt particulier. Si on cherche l'application de ce principe, on constate que tout pays se divise en deux classes, les riches et les pauvres ; les riches, et nous entendons par là tous ceux qui possèdent, éprouvent le besoin de maintenir l'ordre pour jouir paisiblement de leurs biens ; les pauvres, au contraire, sont tentés par la révolution, véritable jeu de hasard où ils ont la certitude de ne rien perdre et l'espérance de tout gagner. Donc les riches seuls tendent à l'intérêt général, parce qu'il est corrélatif à leur intérêt particulier, donc les riches seuls font de bons électeurs. Telle est la base du suffrage restreint qui n'accorde la capacité politique qu'aux citoyens ayant une certaine fortune ou payant un certain cens. Les idéologues s'indignent. « C'est la consécration officielle de l'égoïsme, disent-ils. » Peut-être. Mais les constitutions ne se bâtissent pas sur des abstractions ; le législateur, soucieux de créer une œuvre durable, doit prendre l'homme tel qu'il est, heureux s'il peut exploiter au profit de tous les défauts de chacun. D'ailleurs les moralistes les plus délicats avoueront que le suffrage restreint se prête moins à la corruption que le suffrage universel. Les trafics de voix deviennent rares et difficiles. Des propriétaires et des rentiers ne se laissent pas, comme des indigents, séduire

par l'appât d'un gain minime, et si quelques-uns se décident à vendre leur voix, ils en demanderont un prix qui rendra impossible tout achat en masse.

Est-ce à dire que ce système électoral soit parfait. Loin de là. Son principal vice est de tomber dans l'arbitraire. A partir de quel chiffre de cens deviendra-t-on digne de voter ? Toutes les réponses sont également raisonnables, car aucune n'est absolument vraie, aucune absolument fausse. Les tempéraments timides, les gens calmes et réfléchis se contentent de l'*aurea mediocritas* du poète et la moindre fortune leur inspire une terreur salutaire des troubles sociaux ; au contraire, les caractères énergiques et aventureux n'hésitent pas à jeter dans la tourmente des fortunes considérables. Ouvrez l'histoire et vous rencontrerez parmi les coryphées des révolutions bon nombre d'individus auxquels les partisans du suffrage restreint eussent décerné leur brevet de sagesse utilitaire. Faute de commune mesure, le législateur en est donc réduit à choisir un cens quelconque, sans raison déterminante, ce qui est extrêmement fâcheux.

Là ne s'arrête pas la critique. Les électeurs doivent réunir deux qualités : la moralité et l'intelligence. Ils ont la première parce qu'ils y sont intéressés, c'est entendu, mais la seconde ? On fait observer que la fortune est une présomption d'éducation. Nous l'avouons ; mais avec la diffusion de l'enseignement, avec l'extension des bourses de collèges, combien de citoyens, sans payer le cens, auront reçu une culture intellectuelle très-développée. Les législations

modernes ont reconnu ce fait : plusieurs d'entre elles ont institué soit parallèlement au suffrage censitaire, soit en son lieu et place un électorat basé sur les capacités intellectuelles. Malheureusement ici encore l'arbitraire règne en maître. Si on exigeait toutes les conditions nécessaires pour voter en pleine connaissance de cause, le corps électoral serait bien restreint, car nulle mission ne suppose un savoir plus profond. Personne n'entend aller jusque-là. Stuart Mill (1) demande qu'on sache lire, écrire et compter. C'est trop ou trop peu. Certaines personnes illettrées ont une rectitude innée de jugement que d'autres ne peuvent acquérir sans de longs et persévérants efforts. La question de droit se transforme ainsi en une question de fait, dépourvue de tout criterium infaillible.

En France, le suffrage restreint a été noyé sous le flot de la démocratie, qui déborde déjà nos frontières pour inonder l'Europe. Un jour prochain viendra où toutes les nations, de gré ou de force, adopteront le suffrage universel : aussi les politiciens prévoyants ont-ils songé à en atténuer les effets au moyen de certaines combinaisons.

La plus ancienne date de la prudente Constitution de 1791 qui l'appliquait au suffrage restreint ; elle établit deux degrés dans le corps électoral. Les citoyens élisent un collège qui nomme les représentants. De cette façon, l'Etat se met pour ainsi dire à la portée des diverses in-

1. *Gouv. repr.* VIII, p. 191.

telligences et ne leur demande pas plus qu'elles ne peuvent donner. Les électeurs primaires ne votent pas pour des noms qu'il ont lus au bas de fallacieuses professions de foi ou qu'ils ont entendu proclamer dans des réunions publiques : ils votent pour des personnes qu'ils voient à l'œuvre et dont ils pèsent le mérite. Selon la remarque de Stuart Mill (1). « On peut dire qu'il faut moins d'intelligence et de raison pour juger lequel de nos voisins est le plus capable de bien choisir un membre du Parlement que pour juger lequel est le plus capable d'être ce membre lui-même ». Les électeurs secondaires, appartenant à une classe plus indépendante et plus éclairée, ne se laissent facilement ni corrompre ni tromper : ils connaissent les candidats comme ils sont eux-mêmes connus des électeurs primaires. Le suffrage à deux degrés n'est autre chose qu'une sélection. A ce point de vue, il se rapproche du suffrage restreint, mais il présente deux avantages considérables : le premier, c'est de ne pas blesser les idées d'égalité et de laisser aux prolétaires un hochet avec lequel ils amuseront leurs ambitions politiques : le second, c'est de donner à la capacité une base moins hasardeuse que la fortune. Attendons-nous pourtant à une déception, quand nous passerons de la théorie à la pratique. En fait, les électeurs primaires refusent de se confier dans leur rôle, ils imposent à leurs élus la condition de voter pour un candidat choisi à l'avance. Pareilles ma-

1. *Gouvern. représent.* IX, p. 216.

nœuvres se renouvellent aux Etats-Unis à chaque nomination d'un Président. Le remède devient alors plus dangereux que le mal. Les membres du collège, c'est-à-dire la partie riche ou intelligente de la nation, ne conservent même plus l'indépendance de leur propre vote qu'ils aliènent soit par crainte soit par ambition entre les mains de la multitude : au lieu d'être le contrepoids des erreurs populaires, ils en deviennent l'instrument. On a bien songé, pour éviter cet inconvénient, à confier aux électeurs secondaires, en même temps que leur mandat politique, un autre mandat, comme celui de conseiller municipal. Mais ce double caractère conféré à une seule personne jetterait parfois les électeurs primaires dans un cruel embarras. Tel ou tel de mes concitoyens me paraît le plus apte de tous à gérer les affaires de la ville et le moins apte de tous à élire un député. Si je lui refuse ma voix, je prive ma commune d'un excellent administrateur : si je la lui accorde, je risque de donner à mon pays un mauvais représentant. Electeur consciencieux, comment sortirai-je de cette alternative ?

Le second correctif imaginé est le vote plural : il consiste à confier à chacun un nombre de suffrages proportionnel à son mérite intrinsèque ou extrinsèque.

La grande difficulté est de définir la toise sous laquelle on fera passer les citoyens. Henri Lasserre (1) ne se préoccupe que de la situation sociale : tout citoyen aurait au-

1. *De la réforme du suffrage universel*, p. 71, 115 et seq.

tant de voix qu'il représente d'intérêts distincts. Rien de plus juste, rien de plus logique. Mais, comme toujours, la pratique se pliera mal aux exigences de la raison. Comment faudra-t-il entendre cette expression un peu vague : intérêts distincts ? Si on fait le calcul minutieux de tous les aspects sous lesquels la société peut envisager le même individu, on risque d'arriver à une analyse infinitésimale de la personnalité et à une étrange accumulation de suffrages sur une seule tête. Si on se montre moins scrupuleux, on tombe dans l'arbitraire. Stuart Mill (1) ne tient compte que de l'intelligence et veut une proportion entre la capacité politique et la capacité intellectuelle : il oublie que l'aptitude à choisir de bons députés n'est pas l'apanage des esprits élevés. Un homme d'un jugement sain et d'une instruction moyenne votera souvent mieux qu'un poète égaré dans l'idéal ou qu'un savant absorbé par les abstractions. D'ailleurs, quel que soit le criterium qu'on adopte, on rencontrera un second écueil. Sur quelles bases dresser l'échelle de gradation ? Un académien et un illettré, un patron et un ouvrier présentent entre eux, soit au point de vue intellectuel, soit au point de vue social, une énorme différence. En essayant de la traduire par un rapport mathématique, vous n'évitez pas l'arbitraire et vous obtenez des chiffres inadmissibles. Prenez l'illettré ou l'ouvrier comme unité, donnez-lui un suffrage, combien en donnerez-vous au savant ou au patron, si vous tenez à rester logique ?

1. *Gouv. repr.* VIII, p. 498 et seq.

En 1874, dans la première commission des Trente, MM. Combier et de Belcastel proposèrent un vote plural, établi sur un fondement plus étroit. Ces deux députés se bornaient à réclamer des voix supplémentaires pour les hommes mariés et les pères de famille : leur intention avouée était d'accroître le nombre des voix conservatrices. Suivant eux, la responsabilité, qu'engendrent les devoirs du mariage et de la paternité, imprime de la gravité au caractère et de la maturité à l'esprit. M. Batbie leur fit observer que l'expérience conduisait plutôt à des conclusions contraires. L'homme supporte plus aisément ses propres douleurs que celles de sa femme et de ses enfants : le malheur et la pauvreté mettent plus de fiel dans le cœur d'un époux ou d'un père que dans le cœur d'un célibataire. Ces considérations décidèrent la commission à rejeter le projet.

Les systèmes que nous venons d'examiner modifient l'exercice du vote, beaucoup d'autres modifient simplement son interprétation. Les publicistes s'efforcent d'empêcher l'oppression des minorités par une majorité quelquefois plus fictive que réelle. Ces théories ingénieuses, dont quelques-unes ont fonctionné dans divers pays, ne rentrent pas dans le cadre de notre étude : pas une d'ailleurs n'a échappé à de graves et nombreuses objections, mais leur multiplicité prouve à elle seule combien notre organisation électorale est défectueuse. Peut-être l'avenir révélera-t-il la solution tant désirée qui satisfera tout à la fois la raison, la justice et l'utilité. En attendant, les clas-

ses supérieures, si elle veulent sincèrement la grandeur et la prospérité de la patrie, se feront les prophètes de la vérité et consacreront leurs efforts à instruire, à éclairer et surtout à moraliser les masses : de tout temps, ce fut pour elles un devoir, c'est maintenant une nécessité.

La loi organique du 30 novembre 1875, maintient implicitement les dispositions de l'art. 12 du décret du 2 février 1852.

Pour être électeur, il faut donc.

1° Etre français.

2° Etre majeur.

3° Jouir de ses droits civils et politiques.

L'individu qui réunirait ces trois conditions n'aurait qu'une capacité virtuelle : pour la mettre en œuvre, il devrait en outre se faire inscrire sur une liste électorale.

Nous étudierons les éléments de l'électorat dans une première partie divisée en 4 sections.

SECTION I. — *Nationalité française.*

SECTION II. — *Majorité.*

SECTION III. — *Jouissance des droits civils et politiques.*

SECTION IV. — *Inscription sur une liste électorale.*

Dans une seconde partie, nous examinerons les causes d'incapacité.

PREMIÈRE PARTIE

SECTION I.

NATIONALITÉ FRANÇAISE

CHAPITRE I.

ÉLÉMENTS DE LA NATIONALITÉ.

Que les Français soient électeurs en France à l'exclusion des étrangers, voilà une règle qui se justifie d'elle-même. Le Code civil organise l'acquisition, la jouissance et la perte de la qualité de Français, mais il n'est pas sans intérêt d'indiquer, au moins dans ses grandes lignes, la réforme introduite par la loi du 26 juin 1889.

Les peuples primitifs basaient la nationalité sur l'hérédité. Ce principe est en vigueur, non-seulement chez les tribus nomades qui, n'ayant pas de territoire déterminé, ne pouvaient pas concevoir la notion du *jus soli*, mais encore à Athènes et à Rome. La prépondérance du *jus sanguinis* dans l'antiquité s'explique par deux raisons. La première, c'est l'omnipotence paternelle qui veut qu'un fils

tienne de son père la vie politique, la vie civile comme la vie physique. La seconde, c'est une conception particulière de la nationalité : si la qualité de citoyen confère la participation aux droits civils, elle consiste avant tout dans l'initiation à un culte, dans la pratique de coutumes qui se transmettent de génération en génération avec les autres traditions domestiques. L'apparition du *jus soli* n'eut lieu que beaucoup plus tard, quand la féodalité eut créé un lien entre l'homme et la terre.

Notre ancien droit admit parallèlement le *jus soli* et le *jus sanguinis* : Etait Français tout individu né en France ou de parents français.

Le projet du Code civil, rédigé dans le même sens, fut violemment critiqué par le tribunal : « Comment, s'écriait un des membres de cette assemblée, attendre un attachement sincère de celui que le hasard a fait naître sur notre sol ? ». Ces objections furent écoutées : l'art. 10 ne reconnut plus que le *jus sanguinis* : Tout enfant né d'un français en pays étranger est français.

Pourtant l'art. 9 contenait le germe des réformes à venir : le fait de la naissance sur le territoire français permettait à un étranger de réclamer la nationalité française.

La loi du 7 février 1851 fit un pas en avant vers le progrès ou plutôt un pas en arrière vers l'ancienne doctrine : elle accorda la qualité de français à tout individu né en France d'un étranger qui lui-même y est né, mais elle lui réserva le droit de réclamer la nationalité étrangère.

La loi du 26 juin 1889 rétablit le *jus soli* : elle divise en trois classes les individus nés en France d'un étranger.

1° Ceux qui sont nés en France d'un étranger qui lui-même y est né sont définitivement français, art. 8 § 3.

2° Ceux qui sont nés en France d'un étranger et qui y sont domiciliés à l'époque de leur majorité sont français, mais ils peuvent réclamer la nationalité étrangère, art. 8 § 4.

3° Ceux qui sont nés en France d'un étranger et qui n'y sont pas domiciliés à l'époque de leur majorité sont étrangers, mais ils peuvent réclamer la nationalité française, art. 9.

L'innovation que nous venons de signaler n'est pas la seule, mais c'est la plus importante et la plus caractéristique.

CHAPITRE II.

PREUVE DE LA NATIONALITÉ.

Si la nationalité d'un individu qui réclame son inscription sur la liste électorale est contestée, il devra l'établir.

Les étrangers qui ont acquis la qualité de français par un fait postérieur à la naissance n'auront qu'à présenter soit leur déclaration enregistrée au ministère de la justice, soit leur décret de naturalisation.

Pour les français d'origine, la preuve peut n'être pas aussi aisée : on s'en convaincra par les hypothèses suivantes.

Un individu se prétend français : il est né en France, comme en fait foi son acte de naissance ou tout autre titre authentique. Avant la loi de 1889, il aurait dû démontrer au moins que son père était né en France, pour bénéficier de la loi du 7 février 1851 : ce qui dans la pratique pouvait présenter des obstacles insurmontables. Aussi la jurisprudence avait-elle admis une présomption légale qui a été consacrée dans le nouvel art. 8 § 2. Est français... tout individu né en France de parents inconnus ou sans nationalité connue.

Un individu se prétend français : son père et lui sont

nés à l'étranger : il sera obligé de dresser sa généalogie pour établir que la qualité de français lui a été transmise héréditairement. Heureux s'il peut prouver que l'un de ses ancêtres est né en France antérieurement à la promulgation du Code civil, à l'époque où le *jus soli* recevait son application. Sinon, ses recherches se perdront dans la nuit des temps. Ici encore la jurisprudence corrige les sévérités de la loi : elle se contente de la possession d'état, conformément aux art. 197, 320 et 321. C. C. L'individu a toujours passé pour français : il a comme tel supporté toutes les charges et exercé tous les droits inhérents à ce titre : il sera présumé français jusqu'à preuve du contraire.

Les contestations relatives à la nationalité sont déférées en premier ressort à la commission municipale et en appel au juge de paix : d'après le décret du 2 février 1852. art. 22, elles soulèvent une question préjudicielle, qui doit être tranchée par les tribunaux civils. Mais la jurisprudence (1), s'inspirant par analogie de l'art. 182, C. for. décide que le juge de paix pourra statuer sur le fond sans renvoi préalable toutes les fois que l'évidence du fait ou du droit rend possible une solution immédiate (2). Cette interprétation rend inutile la disposition du décret de 1852 : le juge de paix pourra toujours connaître de l'affaire, sous prétexte qu'elle n'est pas assez sérieuse pour constituer une question préjudicielle.

(1) Cass. 31 mars 1863. D.P.63.1. 136. Cass. 4 avril 1865. D.P.65.1.239.

(2) Voir la théorie générale page 74.

Une circulaire ministérielle de 1862 porte également une atteinte très grave au même principe : elle autorise la commission administrative à rayer d'office, sans attendre une décision judiciaire, le Français qui a pris du service militaire à l'étranger. Force nous est donc d'accepter cette exception : restreignons-la du moins au cas prévu et gardons-nous de l'étendre à toutes les hypothèses qui selon l'art. 21. C. C. entraînent la perte de la qualité de Français.

SECTION II.

MAJORITÉ

CHAPITRE I.

AGE REQUIS.

La loi organique du 30 novembre 1875, (art. 1) combinée avec la loi du 7 juillet 1874 (art. 5) et le décret du 2 février 1852 (art. 12), fixe la majorité politique à 21 ans.

Le législateur français a repris l'idée du législateur romain : il a cru que la capacité civile impliquait la capacité politique. Cette conclusion est tout au moins contestable. L'intelligence des affaires publiques est autrement complexe que celle des affaires privées : elle exige une maturité d'esprit d'autant plus avancée que, l'intérêt personnel n'étant pas directement en jeu, on se laissera facilement séduire par des utopies ou entraîner par des illusions. Mieux vaut attendre que les déceptions de la vie aient éteint les premiers enthousiasmes de la jeunesse et que les responsabilités, résultant de la gestion du patrimoine, aient appris à réfléchir. Ces précautions, la loi

les prend, quand il s'agit de l'acquisition d'un office ministériel ou de l'entrée dans la magistrature. Un citoyen ne peut être notaire, avoué ou juge suppléant avant 25 ans révolus : il est censé n'avoir ni la gravité ni l'expérience nécessaires pour rédiger des contrats, diriger une procédure ou rendre des jugements. Pourtant, depuis 4 ans déjà, ce même citoyen participe au gouvernement de son pays. Est-on sûr que la loi soit bien conséquente avec elle-même ?

La plupart des constitutions de l'Europe sont plus prudentes que la nôtre. La Russie, la Norvège, la Suède, le Portugal, la Turquie, la Bavière, l'Espagne, ne permettent de voter qu'à 25 ans : l'Autriche et la Prusse, qu'à 24 ans : les Pays-Bas, qu'à 23 ans. Par contre, en Bulgarie, en Hongrie et en Suisse, on est électeur à vingt ans. Seules, l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la Grèce et l'Italie adoptent 21 ans. Il faut mettre à part le Danemarck où l'éligibilité commence à 20 ans et l'électorat à 30 ans.

En France, les constitutions révolutionnaires maintinrent la majorité de 25 ans édictée dans l'ordonnance de convocation des Etats-Généraux.

La Constitution l'an VIII l'abaisa à 21 ans.

La Charte de 1814 la recula à 30 ans.

La Charte de 1830 la rétablit à 25 ans.

Enfin le décret du 5 mars 1848, qui institua le suffrage universel, admit définitivement l'âge de 21 ans.

A plusieurs époques, on a tenté de créer une sorte de stage politique. Ainsi le décret du 11 août 1792, art. 2,

exigeait seulement 21 ans des électeurs du premier degré, tandis que les électeurs du second degré devaient toujours conformément à la constitution de 1791 avoir atteint 25 ans : cette disposition fut reproduite dans les constitutions de 1793 et de l'an III. Ainsi encore les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 autorisèrent tous les citoyens âgés de 21 ans à prendre part aux élections des conseils municipaux, généraux et d'arrondissement, tout en réclamant 25 ans pour les élections législatives. Cette initiation graduelle aux affaires publiques ne laisse pas de présenter des avantages sérieux. Si on peut lui faire un reproche, c'est de nécessiter la rédaction de listes multiples et de donner lieu à des complications administratives.

Depuis la loi du 5 avril 1884, qui unifie la liste électorale, il faut nécessairement s'en tenir à une seule et même majorité pour toutes les élections, celle de 21 ans.

Quand le citoyen doit-il être majeur ? Est-ce au moment de la clôture de la liste ? Est-ce au moment de l'élection ?

Rationnellement la seconde opinion est préférable. Comme le faisait observer la Cour de Montpellier « il suffit pour l'exercice d'un droit conditionnel, que la condition soit remplie au moment où le droit doit être exercé. » Quelques conseils de préfecture objectaient les dangers de fraude et d'erreur : mais l'âge d'un individu au jour de l'élection pouvait être aussi facilement constaté que son âge au jour de la clôture de la liste.

C'est en sens contraire que la loi du 19 avril 1831 (art. 19), a tranché la question et la même solution se retrouve dans la loi du 15 mars 1849, art. 2 § 2, et dans le décret du 2 février 1852, art. 1, qui dit : « Du 1^{er} janvier au 10
« janvier de chaque année, le maire de chaque commune
« ajoute à la liste des citoyens qu'il reconnaît avoir ac-
« quis les qualités exigées par la loi ceux qui acquerront
« les conditions d'âge et d'habitation avant le 1^{er} avril
« et ceux qui auraient été précédemment omis ».

L'âge politique se calcule comme l'âge civil *de momento ad momentum*. Toutefois, si l'heure est inconnue, le jour anniversaire de la naissance est compté en entier. Ainsi un individu né le 31 mars 1870 pourra réclamer son inscription sur la liste électorale de 1891, puisqu'il aura 21 ans révolus avant le 1^{er} avril.

CHAPITRE II

PREUVE DE L'ÂGE

Chaque année, les greffiers et secrétaires de mairie font le relevé des citoyens qui auront atteint 21 ans avant le 1^{er} avril, et les inscrivent sur la liste.

Mais les individus nés hors de la commune et désireux d'y voter doivent établir qu'ils remplissent les conditions d'âge voulues.

Cette preuve se fera le plus souvent au moyen de l'acte de naissance. Pour la faciliter, le décret organique du 2 février 1852, art. 24 dispose : Les extraits des actes de naissance nécessaires pour établir l'âge des électeurs sont délivrés gratuitement sur papier libre à tout réclamant. Ils portent en tête de leur texte l'énonciation de leur destination spéciale et ne peuvent servir à aucune autre.

Pour les enfants trouvés, l'acte de naissance est remplacé par un procès-verbal de remise, art. 58, C. C.

Il importe de remarquer que la preuve ainsi administrée n'est pas absolue : en effet les actes de l'état civil contiennent deux catégories d'énonciations : l'officier d'état civil relate, dans les unes ce qu'il a vu et entendu,

dans les autres, les déclarations des comparants : seules, les premières font foi jusqu'à inscription de faux et c'est évidemment dans les secondes que se place la date de la naissance.

Comme la délivrance des extraits est gratuite, la loi aurait pu, sans être taxée de rigorisme, exiger la présentation de l'acte de naissance : elle a laissé à la commission municipale un pouvoir discrétionnaire d'appréciation avec faculté d'appel devant le juge de paix. Décret de 1852, art. 22.

La jurisprudence s'est montrée en général fort large : elle admet comme preuve suffisante tout titre qui, par son caractère et sa nature, présente des présomptions de certitude comme un livret d'ouvrier, portant la signature du maire et le timbre de la mairie (1), un acte de mariage (2), un passeport (3). Pourtant elle n'accorde force probante ni au serment ni au témoignage ni à l'acte de baptême (4).

1. Cass., 30 mars 1863, D. P. 63, 4, 137.

2. *Ibid.*

3. Cass., 26 mars 1863, D. P. 64, 5, 115.

4. Cass., 23 novembre 1874, D. P. 75, 4, 75.

SECTION III

JOUISSANCE DES DROITS POLITIQUES ET CIVILS

CHAPITRE I.

JOUISSANCE DES DROITS POLITIQUES.

Les droits politiques s'entendent de toute participation à l'exercice de la puissance publique : ils ne consistent pas seulement, comme on serait tenté de le croire, dans la faculté d'être électeur et éligible, mais aussi dans celle d'être juré, fonctionnaire, témoin dans les actes notariés. Ils n'appartiennent qu'à une catégorie de Français, aux citoyens. Cette qualité de citoyen n'a plus été analysée depuis la constitution de l'an VIII, elle se composait alors des éléments suivants : Sexe masculin, nationalité française, majorité de 21 ans, inscription sur un registre civique, résidence d'un an : les deux derniers ne sont plus essentiels. Le législateur n'a pas cru devoir rajeunir la définition de l'an VIII et l'approprier aux constitutions nouvelles : il ne faut pas trop regretter cette négligence. Avec le suffrage restreint, la distinction entre le citoyen et l'électeur avait une réelle importance : on pouvait être

étoyen sans être électeur, si on ne payait pas le cens. Aujourd'hui tout électeur est citoyen, tout citoyen est électeur, à moins qu'il ne soit frappé d'une déchéance : c'est à ces incapacités spéciales que le décret de 1852 fait allusion, quand il impose comme condition de l'électorat la jouissance des droits politiques.

Jusqu'à preuve contraire, tout Français est présumé jouir de ses droits civils et politiques ; le juge de paix qui exigerait la présentation du casier judiciaire commettrait donc une violation de la loi et sa sentence serait susceptible de cassation (1).

1. Cass. 8 avril 1884, D., P. 85, 5, 176.

CHAPITRE II.

JOUISSANCE DES DROITS CIVILS.

La capacité politique, étant la plus haute expression de la personnalité juridique, comprend nécessairement la plénitude de tous les droits civils.

A ce principe, la jurisprudence administrative semble admettre une exception en faveur des Indiens. Lorsque Chandernagor, Karikal et Pondichéry furent restitués à la France, les habitants de ces territoires obtinrent en vertu de l'arrêté du 6 janvier 1819 le maintien de leurs coutumes : ils pouvaient néanmoins y renoncer pour se soumettre aux lois françaises. Cette concession était destinée à introduire la civilisation par une porte dérobée dans le temple des traditions nationales : elle emprunta à la Révolution de 1848 une importance inattendue. Le chantre de Toussaint Louverture, Lamartine s'empressa d'accorder à ses frères jaunes et noirs l'égalité sociale et politique. Le décret du 5 mars 1848 octroya à toutes les colonies le droit de nommer des députés. Il fallut constituer dans l'Inde un corps électoral : on se servit mal à propos de la circulaire du 27 avril 1848 qui dispensait des formalités de la naturalisation tous les Indiens, justifiant

d'une résidence de 5 ans : ces Indiens étaient Français, on en conclut qu'ils étaient citoyens : tous prirent part aux élections de 1849. Ce fut du reste la seule manifestation de leur rôle politique, car la constitution de 1852 supprima la représentation coloniale.

Après la chute de l'Empire, le gouvernement provisoire reprit les traditions de 1848 et les Indiens purent croire leur capacité à l'abri de toute contestation. Une mesure de bienveillance réveilla les anciennes controverses. Dans le but de faciliter les renonciations au statut personnel, le décret du 21 septembre 1881 en simplifiait les formes, mais son article 1 se terminait par ces mots : « Les renonçants sont régis, ainsi que leurs femmes et « leurs enfants mineurs, par les lois civiles et politiques « applicables aux Français dans la colonie ». C'était « établir, disait-on, entre les Indiens renonçants et les Indiens non-renonçants une distinction que commandaient d'ailleurs l'esprit et le texte du décret de 1852. A l'avenir, les Indiens, renonçants, seuls auraient la jouissance des droits politiques, puisque, seuls, ils avaient la jouissance des droits civils. Dans une instruction du 14 octobre 1881 et dans une note insérée à l'*Officiel* du 4 novembre 1881 (1), le ministre de la marine se prononça pour une interprétation plus libérale et plus conforme aux idées républicaines et se défendit d'avoir voulu modifier la situation électorale des Indiens. Quelques jours

1. *Officiel*, p. 6078.

plus tard, la Chambre adopta cette manière de voir (1), et valida l'élection de M. Pierre Alype, bien qu'un grand nombre d'Indiens non-renonçants eussent voté. Mais le rapporteur, M. Salis, tout en émettant des conclusions favorables, adressa à la législation une critique aussi sévère que juste. « Le gouvernement, dit-il, ne saurait rester indifférent à ce fait monstrueux, que la très grande majorité des Indiens dont les noms figurent sur les listes électorales de nos colonies, en partie contribuables étrangers et en partie n'obéissant pas aux prescriptions de la loi française, puissent faire voter des lois qu'ils n'observeront pas et des impôts auxquels ils ne seront pas soumis. » L'année suivante, le Sénat suivit exactement la même ligne de conduite (2) et valida l'élection de M. Jacques Hébrard : mais le rapporteur, M. Goguét, rappela et approuva les réserves faites par M. Salis. Enfin la question a été tranchée par les tribunaux : d'après la Cour de Cassation (3), le décret de 1852 exige de l'électeur non pas la jouissance des droits civils en général, mais la jouissance de *ses* droits civils : or les Indiens non-renonçants ont la jouissance de *leurs* droits civils au sens électoral du mot, puisque leur statut personnel a été reconnu par la loi française. L'argumentation est trop spécieuse pour être convaincante.

1. Séance du 11 novembre 1881. *Officiel*, p. 2040.

2. Séance du 4 juillet 1882. *Officiel*, p. 748.

3. Cass., 5 juillet 1882 D. P. 82. 1. 429. — Cass., 6 mars 1883. D. P. 83.

1. 308.

Croit-on de bonne foi que le législateur ait attaché au mot : *ses*, une signification aussi ingénieuse et qu'il ait entendu faire des lois hindoues un chapitre supplémentaire de notre code ? Soyons sincères. Le seul argument sérieux que les Indiens puissent invoquer n'a rien de juridique ; c'est la menace d'un soulèvement général de la colonie. Cet état de choses est fâcheux parce qu'il retarde le triomphe des idées françaises : Ces Indiens, n'étant poussés par aucun intérêt, se garderont bien de répudier des usages auxquels les rattachent l'habitude et l'hérédité. En outre, le gouvernement au mépris de toute équité, constitue un privilège exclusif en faveur d'une de ses possessions : il a bien essayé de s'en excuser en disant que l'Indochine était la fille aînée de la mère patrie, mais les questions de sentiment ne doivent pas influencer sur la rédaction des lois : un bon législateur n'a pas de cœur, il n'a qu'une tête.

L'Algérie est soumise à un régime différent, mais tout aussi arbitraire. Les sujets Algériens se divisent en deux classes, suivant qu'ils appartiennent à la religion de Moïse ou à celle de Mahomet : les Israélites sont citoyens français depuis le décret du 24 octobre 1870 : les Musulmans sont seulement français ; pour acquérir la qualité de citoyens et par suite la capacité politique, ils doivent recourir à une naturalisation très simplifiée qui n'impose pour toutes conditions que l'âge de 21 ans, l'adhésion aux lois françaises et une demande adressée à l'autorité supérieure.

En Tunisie, la législation est plus uniforme et plus logique. Le décret du 29 juillet 1887 admet à l'exercice du suffrage 1° l'étranger qui justifie de trois années de résidence soit en Tunisie soit en France ou en Algérie et en dernier lieu en Tunisie.

2° Le Tunisien qui pendant 3 ans aura servi dans l'armée française ou rempli un emploi civil.

3° Le Tunisien qui aura rendu à la France des services exceptionnels.

Un autre décret, daté du même jour, applique les mêmes dispositions au Tonkin et à l'Annam.

SECTION IV.

INSCRIPTION SUR LA LISTE ÉLECTORALE

CHAPITRE I

COMPOSITION DE LA LISTE ÉLECTORALE

La liste électorale est une énumération par ordre alphabétique de tous les électeurs de la commune.

Sous l'Empire, la liste électorale était unique, elle comprenait :

1° Tous les citoyens habitant la commune depuis 6 mois.

2° Tous les citoyens qui, n'ayant pas atteint, lors de la formation de la liste, les conditions d'âge et d'habitation, doivent les acquérir avant la clôture définitive.

Après la guerre, l'Assemblée nationale vota, sur la proposition du gouvernement, la loi du 14 avril 1871, loi provisoire, hâtive, incomplète, que les événements n'avaient pas permis de mûrir et qui renfermait pourtant une innovation considérable. Désormais deux listes seraient dressées : sur la liste politique, on inscrirait tous les citoyens qui résident dans la commune depuis 6 mois : sur la liste municipale, tous les citoyens qui ont depuis un an leur

domicile réel dans la commune. Au dire de Batbie, rapporteur, cette distinction s'impose : l'élection politique a pour objet de nommer des représentants à la France entière. A ce point de vue, un Français peut toujours voter où il se trouve : si on lui demande six mois de résidence, c'est afin de composer les listes qui sont indispensables à l'organisation du scrutin. L'élection municipale au contraire a pour objet de nommer les représentants de la commune : nul n'y doit prendre part, s'il n'est membre de l'association communale. Ce titre ne saurait résulter d'un fait temporaire ou accidentel comme la résidence : il repose sur un fait juridique, sur le domicile réel.

La loi du 7 juillet 1874 et la loi du 30 novembre 1875, conservent la même distinction. Seulement le principe de l'électorat municipal n'est plus le domicile réel, mais une résidence de deux ans : et encore ce délai est supprimé en faveur des Alsaciens-Lorrains, des fonctionnaires ou des ministres des cultes reconnus, il est réduit à 1 an pour les individus qui se sont mariés dans la commune, à 6 mois pour ceux qui y sont nés, qui y ont tiré au sort ou qui y figurent au rôle des contributions.

En fait, les deux listes présentaient des différences peu sensibles : au 31 mars 1884, le nombre des électeurs politiques s'élevait à 10.204.228 : le nombre des électeurs municipaux à 10.062.425 : les listes complémentaires ne comptaient donc que 141.803 électeurs.

Pourtant la théorie de Batbie reçut une nouvelle consécration dans le projet primitif de la loi de 1884, elle ne

fut repoussée qu'à la seconde lecture, quand M. Dreyfus l'eut représentée comme une entrave inutile à l'exercice du suffrage universel (1). Seulement, la loi du 7 juillet 1874 étant visée par une loi constitutionnelle, la Chambre se résolut à prendre un détour : elle maintint la dualité des listes, mais la rendit sans objet. En effet l'art. 14 décida que les élections municipales seraient faites sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874, sur lesquelles seraient inscrits supplémentaires les citoyens, âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques qui résident dans la commune depuis 6 mois. Au Sénat (2), M. Cazot fit observer que les scrupules de la Chambre mettaient dans la législation des complications superflues et dans sa rédaction définitive, la loi du 5 avril 1884 proclama formellement l'unité de la liste.

Aux termes de l'art. 14, pour être inscrit sur la liste électorale, il est nécessaire et il suffit de remplir l'une des conditions suivantes.

1° avoir son domicile réel dans la commune.

2° Avoir habité la commune depuis 6 mois.

3° Etre inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et si on ne réside pas dans la commune avoir déclaré vouloir y exercer ses droits électoraux.

4° Etre membre de la famille d'un des électeurs com-

1. Ch. des dép. Séance du 6 juillet 1883, *Off.* p. 1611.

2. Sénat. Séance du 1^{er} mars 1884, *Off.* p. 522.

pris dans le rôle de la prestation en nature, même si on n'y est pas personnellement porté.

5° Etre habitant dispensé de cet impôt à raison de son âge ou de sa santé.

6° Etre Alsacien-Lorrain et avoir opté pour la nationalité française en vertu de l'art. 2 du traité du 10 mai 1871.

7° Avoir une résidence obligatoire dans la commune comme ministre des cultes reconnus par l'Etat ou fonctionnaire public.

§ I. — *Domicile ou résidence de 6 mois.*

Le domicile n'est pas, comme d'aucuns le prétendent, un élément de l'électorat. Du moment où un individu possède les trois caractères suivants : nationalité française, majorité, jouissance des droits civils et politiques, il est électeur en puissance ; s'il veut devenir électeur en activité, il n'a qu'à réclamer son inscription sur une liste : c'est alors seulement que le domicile sera nécessaire pour localiser sa capacité, pour déterminer la commune où elle s'exercera. A l'appui de cette opinion, M. Herold (1), cite l'art. 13 du décret de 1852 : « La liste électorale comprend « 1° *Tous les électeurs* habitant dans la commune depuis 6 « mois au moins.... » La loi admet donc qu'on puisse être électeur abstraction faite de tout domicile. La même tournure de phrase se retrouve dans l'art. 14 de la loi du 5 avril 1884.

1. *Droit électoral devant la Cour de cassation*, n° 97.

Lisez donc le texte entier, répondent certains auteurs, vous verrez que la fin de l'article contredit le commencement et met sur la même ligne l'âge et l'habitation comme conditions de l'électorat.

L'objection se réfute d'un mot : ce ne sont pas les conditions de l'électorat que la loi définit ici : ce sont les conditions de l'inscription sur une liste électorale.

Toutes les constitutions de la Révolution confondaient le domicile et la résidence. Quand le Code eut précisé la signification respective de ces deux mots, le décret du 17 janvier 1806 art. 3 et 4, décida que le domicile politique resterait indépendant du domicile civil et s'établirait par une résidence d'une certaine durée. Au contraire, sous la Restauration et la Monarchie de juillet, les lois du 5 février 1817, art. 3 et du 19 avril 1831 art. 10 lièrent le domicile politique au domicile civil. L'ancien système, ressuscité par la loi du 15 mars 1849, survécut au coup d'Etat et passa dans la loi de 1875, quoique la loi de 1871, en organisant la loi municipale eût exigé un an de domicile réel. La loi du 5 avril 1884 qui fondit les deux listes fondit aussi leurs deux principes. Aujourd'hui le domicile politique se base soit sur le domicile réel comme le voulait le législateur de 1871, soit sur la résidence comme l'entendait le législateur de 1875.

A. *Domicile réel.*

La théorie du domicile réel a souvent été considérée comme une garantie par les gouvernements monarchi-

ques et par les hommes d'état conservateurs. Batbie (1) s'en est fait l'apôtre avec une grande chaleur de conviction lors de la discussion des deux dernières lois municipales. On peut se demander si l'éminent jurisconsulte ne s'est pas étrangement mépris et n'a pas atteint un but diamétralement opposé à celui qu'il cherchait. Supposez en effet un individu qui dès sa naissance a quitté la maison paternelle, qui plus tard a mené dans les pays étrangers une vie errante et vagabonde : il n'en conservera pas moins son domicile d'origine il n'en sera pas moins inscrit sur la liste de la commune où son père est domicilié. Au bout de cinquante ans, il revient un jour d'élection. Quoiqu'il ait perdu le souvenir de sa patrie et peut-être de sa langue natale, quoiqu'il ait brisé tout lien avec sa famille, ce mauvais citoyen pourra porter son bulletin dans l'urne. Quelle expérience et quelle honnêteté attendre d'un semblable électeur ? L'hypothèse semble compliquée, mais elle est réalisable. D'ailleurs, sans aller aussi loin, inscrirons-nous volontiers sur une liste électorale des nomades que l'amour des aventures, l'horreur du travail et le mépris d'une vie régulière poussent à changer sans cesse de résidence. C'est à eux surtout que profite l'adoption de l'amendement de M. Batbie. L'inconvénient est beaucoup plus grave que le cas signalé par M. Batbie d'un individu qui est électeur dans une com-

1. Sénat, séance du 3 mars 1884. *Off.*, p. 543.

mune, où il n'a pas son domicile réel.

Toutes les règles du Code sont applicables en la matière.

Le domicile est au lieu du principal établissement (art. 102, C. C.), c'est-à-dire au lieu vers lequel convergent les liens d'intérêt, de famille et de fonctions. Cette définition nécessairement vague laisse place dans la pratique à de nombreuses difficultés. C'est donc la jurisprudence qu'il faut consulter. La Cour de cassation a décidé notamment que, si un individu n'a qu'un établissement, cet établissement sera le *principal*, au sens de la loi, quelque modique qu'il soit et alors même qu'il ne serait pas assuré d'immutabilité pour l'avenir (1).

Le domicile peut être changé moyennant deux conditions : habitation dans un autre lieu, intention de transfert, manifestée soit par une déclaration expresse, soit par les circonstances (art. 103, 104, 105. C. C.). Comme la loi du 5 avril 1884 n'exige plus de délai, les deux domiciles s'acquièrent en même temps ; toutefois, leur identification n'est jamais complète, ils restent toujours distincts l'un de l'autre. Sans doute le changement du domicile civil entraînera comme conséquence nécessaire le changement du domicile politique, à moins que l'électeur ne puisse invoquer un autre titre pour rester inscrit dans la commune. Mais la réciproque ne serait pas vraie. Un citoyen, ayant résidé six mois dans une ville autre que celle où il est domicilié, demande son inscription sur la

1. Cass., 20 juin 1888. D. P. 89. 1. 93.

liste de la commune qu'il habite, sa radiation de la liste de la commune qu'il a quittée. Cette double requête ne sera pas considérée comme l'équivalent de la double déclaration exigée par l'art. 104. C. C. : autrement dit, le domicile politique seul sera transféré, le domicile civil sera maintenu (1).

Certaines personnes ont un domicile obligatoire : le fonctionnaire dans le lieu de sa fonction, la femme mariée chez son mari, le mineur chez son père ou son tuteur, l'interdit chez son tuteur, le domestique chez son maître, art. 107, 108, 109. C. C. Ainsi l'enfant naturel non reconnu qui n'a pas de tuteur et qui n'a pas été recueilli dans un hospice a pour domicile celui de la personne qui est chargée de l'élever et de le nourrir : il restera inscrit sur la liste de cette commune, quand bien même sa profession l'aurait forcé à résider ailleurs pendant plusieurs années (2). Ainsi encore les domestiques ont le domicile politique de leur maître, indépendamment de toute résidence (3), à condition qu'ils habitent avec lui et dans la même maison (4).

Le domicile étant un élément constitutif de l'état des personnes soulèvera une question préjudicielle que le juge de paix devra renvoyer aux tribunaux civils, conformément à l'art. 22 du décret de 1852 et sous les réserves que nous avons déjà faites plus haut.

1. Cass., 8 janvier 1884, D. P. 84, 1, 106.

2. Cass., 9 mai 1889, D. P. 89, 1, 424.

3. Cass., 30 avril 1885, D. P. 85, 1, 346.

4. Cass., 28 mars 1889, D. P. 89, 1, 336.

B. — *Résidence de six mois.*

Par résidence, il faut entendre une habitation réelle dont la loi ne détermine pas les caractères pour laisser au juge un pouvoir plus étendu d'appréciation. Que l'électeur loge dans sa propre maison, en garni, chez ses parents ou chez son maître, peu importe. C'est à la commission municipale qu'il appartiendra de statuer en premier ressort : la juge de paix connaîtra des appels, sa décision sera souveraine et échappera à la censure de la Cour de cassation, pourvu qu'elle soit suffisamment motivée et qu'elle ne tranche que la question de fait (1). Sous la législation du 31 mai 1850, la résidence devait être constatée soit par une inscription au rôle de la taxe personnelle ou de la prestation en nature soit par une déclaration émanant des ascendants ou patrons. Aujourd'hui tous les modes de preuve sont valables, puisque nul n'est spécialement exigé. La jurisprudence reconnaît force probante même au témoignage (2) et à la production de pièces telles que quittances de loyer, attestations de propriétaires, publications commerciales.

La seule condition qui soit encore imposée à la résidence, c'est une durée de 6 mois. Ces 6 mois doivent-ils précéder consécutivement et immédiatement l'inscription sur la liste ? Ce point a été controversé. Quelques au-

1. Cass., 9 mai 1864.

2. Cass., 25 avril 1864, D. L. 64, 1, 239.

teurs (1), trouvent suffisant que l'électeur ait passé 6 mois dans la commune, même à des intervalles très-éloignés et très-irréguliers. Leur doctrine paraît en contradiction avec l'esprit de la loi qui réclame comme garantie une certaine stabilité d'existence et avec son texte qui vise « ceux qui *habitent* la commune *depuis* 6 mois au moins », non pas ceux qui ont habité la commune pendant 6 mois. C'est bien ainsi que l'a pensé la jurisprudence (2). Gardons-nous toutefois, en critiquant un excès de libéralisme, de tomber dans un excès de sévérité. Quelques absences momentanées n'enlèveraient pas le bénéfice de la résidence : une présence continue n'est pas nécessaire, une présence habituelle suffit (3).

On s'est aussi demandé s'il est permis de compter dans les 6 mois le temps qui précède la majorité. Un jeune homme avait habité pendant plusieurs années une autre ville que son père : à 21 ans, il requérait son inscription sur la liste électorale : fallait-il la lui accorder ? La Cour de cassation a répondu affirmativement et avec raison (4). Que cet électeur ait ailleurs son domicile réel, cela n'empêche pas qu'il remplisse dans la commune les conditions de résidence exigées par la loi et qu'il soit à même d'y exercer ses droits politiques.

Cette distinction nettement affirmée entre le domicile

1. Hérold, n° 103 et seq.

2. Cass., 3 avril 1866, D. P. 66, 5, 155.

3. Cass., 18 novembre 1874, D. P. 75, 1, 76.

4. Cass., 4^{er} mai 1866.

et la résidence amène naturellement une autre difficulté. Un citoyen peut-il être à la fois électeur municipal dans une commune où il a son domicile réel, électeur politique dans une commune où il a 6 mois de résidence ? Quand la loi de 1884 fut soumise au Sénat (1), MM. Batbie et Delsol proclamèrent cette faculté, et c'est surtout pour la réserver qu'ils demandèrent l'adjonction du domicile réel à la résidence. Après un débat assez animé, la question fut renvoyée à la commission. Le lendemain, M. Demôle appuya, mais à regret, l'amendement de ses deux collègues et la rédaction actuelle de l'art. 14 fut définitivement votée. Pourtant la jurisprudence s'est prononcée en sens contraire (2). La Cour de cassation invoque deux arguments : d'abord l'esprit général de la loi qui tend à unifier la liste et à identifier l'électorat municipal et l'électorat politique ; ensuite l'art. 31 du décret de 1852, punissant d'emprisonnement et d'amende toute personne volontairement inscrite sur deux listes. Notre conviction n'est pas faite. Les travaux préparatoires prêtent, sinon à la loi entière, du moins à l'art. 14, une intention toute différente de celle que lui donne la Cour. Quant au décret de 1852, il ne visait que les individus inscrits dans deux communes au même titre, puisque la distinction entre l'électorat municipal et l'électorat politique n'était pas encore imaginée. Ces réserves faites, nous n'éprouvons aucune difficulté à reconnaître que la multi-

1. Séances des 3 et 4 mars 1884. *Off.*, 545-555.

2. Cass., 11 avril 1889, D. P. 89, 1, 336.

plicité d'inscriptions deviendrait la source d'erreurs et de fraudes nombreuses, comme le prévoyait déjà M. Demôle.

En un mot, la décision de la Cour de cassation nous paraît excellente au point de vue pratique, mais douteuse au point de vue juridique.

§ II. — *Inscription au rôle des contributions.*

Le décret du 17 janvier 1806, art. 4, permettait aux 600 électeurs les plus imposés de chaque département de transporter par simple déclaration leur domicile politique dans une des municipalités de l'arrondissement.

Les lois du 5 janvier 1817 art. 3 et du 19 avril 1831 art. 10, autorisèrent tous les électeurs sans distinction à séparer leur domicile politique de leur domicile réel et à le transférer dans le département où ils payaient l'impôt, moyennant une déclaration faite six mois à l'avance.

Le suffrage universel balaya cette législation, dans laquelle il crut trouver sans doute une des manifestations du système censitaire.

Un essai de restauration se glissa dans la loi du 17 juillet 1874 art. 5, qui exigeait encore que l'inscription au rôle des contributions existât depuis un an.

Enfin la loi du 5 avril 1884 rétablit, sans aucune condition de durée, la relation entre le domicile politique et le paiement de l'impôt. Tout citoyen, inscrit au rôle d'une des 4 contributions directes ou au rôle des prestations en

nature, figure sur la liste pourvu que, s'il ne réside pas dans la commune, il ait déclaré vouloir y exercer ses droits électoraux. Peu importe d'ailleurs qu'il paie ses impôts par lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers (1).

Les quatre contributions directes sont :

L'impôt foncier.

L'impôt personnel et mobilier.

L'impôt des portes et fenêtres.

L'impôt des patentes.

Il faut y ajouter les prestations en nature et c'est tout, car l'énumération de l'art. 14 est limitative ; ni l'imposition des chevaux et voitures (2), ni la taxe des chiens (3) ne saurait suppléer aux contributions désignées par la loi. L'idée première était de rattacher le domicile politique à la propriété foncière. Avant le loi de 1874, MM Bethmont et Say avaient rédigé un projet en ce sens. On voulut aller plus loin, concéder l'électorat dans la commune à quiconque y aurait un intérêt pécuniaire. Pourquoi le législateur s'est-il arrêté en si beau chemin, pourquoi n'a-t-il adjoint aux impôts directs que les prestations en nature, à l'exclusion de toutes les autres taxes assimilées ?

L'inscription au rôle est absolument nécessaire, la simple qualité de propriétaire ne suffit pas par elle-même (4).

1. Cass., 17 avril 1883. D. P. 84. 5. 204.

2. Cass., 8 mai 1877. D. P. 77. 1. 389.

3. Cass., 9 avril 1883. D. P. 84. 5. 204.

4. Cass., 8 octobre 1874, S., 75, 1, 33.

L'inscription au rôle doit être personnelle. Ainsi la liste électorale resterait fermée à l'héritier d'un contribuable, s'il ne requérait pas une mutation de cote à son nom (1). Cette dernière règle comporte une double exception :

Sont électeurs dans la commune.

1° Les membres de la famille des citoyens soumis à la prestation en nature, quand bien même ils ne seraient pas personnellement portés au rôle. Rien de plus juste, puisque chaque chef de maison ou d'établissement paie pour toutes les personnes appartenant au sexe masculin, âgées de dix-huit ans, qui habitent sous son toit : mais la faveur de la loi se restreint à celles qui tiennent au contribuable par les liens du sang et ne s'applique ni aux domestiques ni aux serviteurs, ni aux métayers (2). Encore faut-il que le nombre de journées imposées au chef de maison prouve que tous ceux qui réclament l'électorat sont compris dans le rôle sans y être nommés (3).

2° Les malades et sexagénaires dispensés de l'inscription au rôle des prestations en nature. Ces dispensés ne seront inscrits sur la liste électorale que s'ils figuraient antérieurement sur le rôle des prestations (4).

La preuve de l'inscription s'administre par la production d'un certificat émané du percepteur (5).

1. Cass., 7 mars 1877, S., 77, 1, 430.

2. Cass., 17 avril 1883, D. P. 84, 5, 204. 28 avril 1880. D. P. 80, 1, 279.

3. Cass., 6 avril 1884, D. P. 84, 1, 482.

4. Cass., 28 avril 1880. D. P. 80, 1, 279.

5. Cass., 2 mai 1883, D. P. 84, 5, 190.

§ III. — *Qualité d'Alsacien-Lorrain.*

Le traité du 10 mai 1871, art. 3, reconnu aux Alsaciens-Lorrains le droit de conserver la nationalité française moyennant une déclaration faite à l'autorité compétente.

La loi du 19 juin 1871 les dispensa de toute résidence ; pour voter dans une commune, ils n'avaient qu'à faire une déclaration de domicile dans les formes prescrites par le Code civil. A cette déclaration de domicile, la loi de 1874 substitua une déclaration de résidence qui se faisait par tous moyens, notamment par lettre missive adressée au maire (1). C'est la règle qui a passé dans la loi de 1884.

Pareille facilité n'existe qu'une seule fois : s'ils en ont usé, les Alsaciens-Lorrains deviennent des électeurs ordinaires, soumis aux principes généraux (2).

§ IV. — *Qualité de fonctionnaire.*

L'exception, admise en faveur des fonctionnaires, a subi de nombreuses vicissitudes. Créée par le décret du 17 janvier 1806, abrogée sous la Restauration, elle reparut en 1831, 1850 et 1874, et disparut en 1848 et 1852 : maintenant elle semble assurée de l'avenir.

Les fonctionnaires publics sont les citoyens revêtus

1. Cass., 30 juillet 1883, D. P. 83, §. 189.

2. Cass., 27 avril 1880, D. P. 80, 1, 332.

d'un caractère public, chargés d'un service permanent d'utilité publique, rétribués ou non sur fonds d'Etat. Ces caractères ne sont pas toujours faciles à reconnaître : aussi le gouvernement, après la promulgation de la loi de 1850, crut-il devoir fournir quelques explications. Une note fut insérée au *Moniteur* (1); elle ne contient que des théories assez vagues, peu propres à éclairer la question, mais elle a du moins le mérite de donner un bon conseil aux jurisconsultes embarrassés, celui de s'inspirer des nombreux arrêts de la Cour de cassation et du conseil d'Etat qui prévoient à peu près tous les cas douteux.

C'est la loi de 1850 qui commence à assimiler aux fonctionnaires les ministres des cultes reconnus : on entend par là tous les citoyens, revêtus d'un caractère sacré, qui président à la pratique et à l'administration des religions catholique, protestante et juive : pour invoquer l'exception, ils doivent occuper un poste désigné par l'autorité civile, être curé, vicaire (2), desservant, professeur deséminaire (3), aumônier de lycée, sans qu'il faille distinguer s'ils touchent leur traitement du gouvernement ou de la fabrique (4). Les prêtres, pasteurs et rabbins, attachés à un établissement privé, comme les aumôniers de communauté (5), ou les chapelains (6) ne jouissent pas du même privilège.

1. *Moniteur* du 27 juin 1850, p. 2, 187.

2. Cass., 22 mars 1880, S., 81, 1, 279.

3. Cass., 24 avril 1877, D. P. 77, 1, 272.

4. Cass., 22 mars 1880, D. P. 80, 1, 207.

5. Cass., 19 avril 1880, D. P. 80, 1, 207.

6. Cass., 5 avril 1870, D. P. 72, 1, 304.

Avant d'aborder l'étude de la loi, il est nécessaire de faire une restriction : les fonctionnaires inamovibles ont, indépendamment de toute résidence obligatoire, leur domicile politique au lieu de leurs fonctions, puisqu'aux termes de l'art. 107, C. C. ils y ont leur domicile réel : aussi étaient-ils les seuls que la loi du 19 avril 1831 art. 11 dispensait des formalités du transfert.

L'exception ne profite donc qu'aux fonctionnaires amovibles et assujettis à une résidence obligatoire : les exempté-t-elle de la durée de 6 mois ? La jurisprudence et la doctrine se sont longtemps querellées à ce propos. La Cour de cassation soutenait l'affirmative, en s'appuyant sur la loi de 1850 : les auteurs prétendaient que cette loi de 1850 avait été abrogée par le décret de 1852. Le législateur a fini par donner raison à la Cour dans la loi municipale de 1874 et la même solution ressort, quoique moins nettement posée, de la disposition générale de l'art. 14 de la loi actuelle.

Une autre controverse est née du cas où un fonctionnaire a une résidence effective distincte de sa résidence obligatoire. La jurisprudence, après quelques hésitations, s'est affirmée en 1867 et ne s'est plus démentie : elle avait d'abord décidé que le fonctionnaire serait présumé résider au lieu de ses fonctions : aujourd'hui elle juge que « l'obligation d'habiter ne saurait suppléer à l'habitation défait (1) ». Pour être inscrit sur la liste électorale, le fonc-

(1) Cass. 26 mars 1867, D. P. 67. 1. 379. — Cass. 12 juin 1877, D. P. 77. 4. 388. — Cass. 4 mai 1881, D. P. 81. 5. 461.

tionnaire devrait donc avoir dans la commune non seulement sa résidence obligatoire, mais aussi sa résidence effective : sinon il voterait dans l'endroit où il aurait sa résidence effective. La Cour de cassation semble ici s'attarder dans la routine : son système, fort plausible sous le décret de 1852 qui exigeait d'une façon générale une résidence effective de 6 mois, ne s'accorde guère avec le texte ni l'esprit des dernières lois (1).

Les fonctionnaires restent d'ailleurs parfaitement libres de se faire inscrire dans telle commune qu'il leur plaira, s'ils y remplissent les conditions légales de l'électorat (2). Le législateur, en les soumettant à un régime exceptionnel, veut leur faciliter l'exercice de leur capacité politique : il craint, non sans raison, que les devoirs professionnels ne leur permettent pas de retourner voter à leur domicile antérieur. En effet un préfet, un sous-préfet, un procureur de la République, soucieux de sa mission, hésiterait à s'absenter le jour d'une élection, alors que l'ordre public serait menacé. Telles sont les raisons qui motivent le transfert immédiat du domicile politique au lieu de la résidence obligatoire : c'est au fonctionnaire à voir s'il entend oui ou non bénéficier de cette faveur.

(1) Voir Hérold Dr. élect, n° 114 et seq.

(2) Cass. 16 avril 1885. D. P. 85. 5, 204.

CHAPITRE II

CONFECTION DE LA LISTE ÉLECTORALE.

§ I. — *Formation de la liste électorale.*

La liste électorale est permanente : sa révision annuelle, autrefois confiée au maire est maintenant l'œuvre d'une commission dont l'art. 4 de la loi du 7 juillet 1874 détermine la composition. Cette composition, dite *administrative*, comprend : 1° le maire, 2° un délégué du préfet, 3° un délégué du conseil municipal.

Le maire, en cas d'absence, est remplacé par un adjoint dans l'ordre des nominations (1), ou à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal, conformément à l'art. 84 de la loi du 5 avril 1884.

Aucun texte n'exige que le délégué du préfet habite la commune : aucun texte non plus ne s'oppose à ce que dans les localités peu importantes, le même délégué ne soit désigné pour plusieurs communes (2) : il doit assister à toutes les séances de la commission : toutefois, les opérations de révision ne seraient pas annulées par le seul

1. Lettre du garde des sceaux du 13 février 1878.

2. Circul. minist. du 30 nov. 1884.

fait de son absence, s'il avait postérieurement pris connaissance de la liste et vérifié les rectifications (1).

Le délégué municipal doit être distinct du délégué préfectoral : une seule et même personne ne saurait cumuler ces deux fonctions (2). La présence du délégué municipal est en principe nécessaire (3). Pourtant si un conseil municipal refusait de nommer un délégué ou si aucun des délégués n'acceptait sa mission, le maire et le délégué du préfet dresseraient à deux le tableau rectificatif (4).

Toutes les irrégularité commises soit dans la composition, soit dans le fonctionnement de la commission administrative, si elles altèrent le résultat du scrutin ou si elles forment une manœuvre, suffisent pour légitimer l'annulation des élections subséquentes (5), mais elles n'entraînent par elles-mêmes aucune nullité de droit (6).

La commission administrative ne constitue pas une juridiction. Les décisions, n'étant pas des actes judiciaires, ne comportent ni appel devant le juge de paix (7) ni pourvoi en cassation (8) : elles ne sont d'ailleurs même pas susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant

1. Cons. d'Et. 18 déc. 1885 D. P. 87, 5, 184.

id. 22 juillet 1887, D. P. 88, 5, 194.

2. Cons. d'Et. 29 juin 1888, Rec. p. 585.

3. Cons. préf. de la Seine 4 juin 1881. D. P. 82, 5, 183.

4. Circul. minist. 31 déc. 1875.

5. Cons. d'Et. 2 nov. 1871, D. P. 73, 3, 29.

6. Cons. d'Et. 6 juin 1879, Rec. p. 467. — *Ibid.* 28 juillet 1882. Rec. p. 725.

7. Cass., 20 avril 1881, D. P. 81, 1, 483.

8. Cass., 7 déc. 1881, D. P. 82, 1, 128.

le Conseil d'Etat (1). De même, si un de ses membres est poursuivi à raison de faits résultant des opérations de revision, les tribunaux civils n'ont pas compétence pour connaître de l'action.

La commission administrative fonctionne du 1^{er} au 10 janvier : elle agit soit d'office soit sur la demande d'un électeur intéressé ou d'un tiers électeur.

Elle ajoute sur la liste. :

1^o Les électeurs qui ont acquis les conditions exigées par la loi ou qui les acquerront avant le 31 mars.

2^o Les électeur antérieurement omis.

Elle retranche : 1^o Les électeurs décédés.

2^o Ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente.

3^o Ceux qui ont perdu les qualités requises.

Ces additions et ces retranchements forment le tableau rectificatif qui est déposé au plus tard le 15 janvier au secrétariat de la commune : tout requérant peut en exiger communication, en prendre copie et même en imprimer la reproduction. Le jour même du dépôt, avis en est donné par affiches aux lieux accoutumés. Le maire dresse ensuite un procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites, y joint une copie du tableau rectificatif et adresse le tout au sous-préfet. Celui-ci transmet dans les deux jours toutes les pièces à la préfecture.

Telles sont à peu près toutes les dispositions des art.

1. Cons. d'Et. 9 juillet 86, Rec. 589.

2 et 3 du décret réglementaire du 2 février 1852. La violation de l'une d'elles n'entraînerait pas l'annulation des élections, s'il n'est pas démontré qu'on ait eu pour but de violer leur sincérité (1).

Après examen, le préfet, s'il estime que les formes ou les délais n'ont pas été observés, a le droit de renvoyer les résultats de la révision au conseil de préfecture.

La décision du préfet à cet égard est souveraine : elle n'est pas susceptible d'être déférée au conseil d'Etat par un électeur de la commune (2). Au contraire l'arrêté du conseil de préfecture, prononçant l'annulation des opérations de la commission, pourra être déféré au conseil d'Etat par le maire (3).

§ 2. — *Réclamations devant la commission administrative.*

Même avant la publication du tableau rectificatif, toutes les réclamations sont admises (4) ; elles émanent, selon le décret organique de 1852, art. 19, soit de l'électeur intéressé, soit du préfet ou sous-préfet, soit d'un tiers électeur. Ce dernier établira tout d'abord, en produisant un certificat du maire ou tout autre document, qu'il figure, sinon sur la liste de la commune, au moins sur une des

1. Cons. d'Et., 20 mars 1885, Rec., p. 346. — *Ibid.*, 25 novembre 1881, Rec., p. 934.

2. *Ibid.*, 9 juillet 1886, Rec., p. 589.

3. *Ibid.*, 29 juin 1888, Rec., p. 585.

4. Cass., 22 mai 1883, D. P. 85, 5, 416.

listes de la circonscription. A Paris, la pratique administrative permet même à un électeur de réclamer en même temps son inscription et celle d'autrui : évidemment si la première demande était rejetée, la seconde tomberait d'elle-même (1).

L'électeur intéressé peut toujours réclamer son inscription ou sa radiation.

Le préfet, le sous-préfet et le tiers ne peuvent réclamer une inscription ou une radiation que si elles auraient dû avoir lieu d'office.

Sont inscrits d'office les électeurs qui ont dans la commune un domicile réel, une résidence de 6 mois, une fonction politique et les contribuables qui habitent la commune. Au contraire, l'Alsacien-Lorrain et le contribuable non résidant, s'ils veulent exercer leurs droits électoraux dans une localité, sont tenus d'en faire la demande personnellement ou par mandataire exprès (2). Cette demande n'est soumise à aucune formalité spéciale : une lettre missive (3) et même une simple déclaration verbale adressée au maire (4) suffisent. La loi s'est montrée facile, parce qu'elle désire rendre le suffrage matériellement possible à tous les citoyens : mais elle a pris des précautions pour qu'on n'abusât pas de sa bienveillance. Une pénalité sévère est édictée par le décret de

1. Hérold, *Dr. élec.*, n° 147.

2. Cass., 16 novembre 1874, D. P. 75. 1, 77.

3. Cass., 24 avril 1877, D. P. 77, 1, 271.

4. Cass., 26 avril 1880, D. P. 80, 1, 279.

1852, art. 31 contre le citoyen qui requerrait son inscription sur deux listes et par la loi du 7 juillet 1874, art. 6, contre le citoyen qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, requerrait indument son inscription ou celle d'un tiers. Evidemment l'emprisonnement et l'amende ne seraient pas applicables à l'électeur qui, sans sa volonté, figurerait sur deux listes : celui-là aurait un droit d'option (1), à moins qu'il n'eût déjà manifesté son intention en votant dans une des deux communes (2). Quant à l'électeur, qui transfère son domicile, doit-il pour obtenir son inscription sur une liste prouver sa radiation de l'autre ? La législation de 1874 avait inspiré de nombreux arrêts affirmatifs (3). Depuis la loi de 1884, la jurisprudence s'est modifiée, elle répond : oui, si l'électeur fait une demande (4) : non, s'il est inscrit d'office. Dans le premier cas, il justifiera des diligences par lui faites à l'effet d'obtenir sa radiation au moyen d'un récépissé du maire.

Sont rayés d'office les électeurs décédés ou privés des qualités légales. Notification sera faite à ces derniers de la décision de la commission administrative : tout électeur rayé, qui n'aura pas reçu d'avertissement, est recevable à réclamer contre les élections subséquentes, mais il ne peut, à l'appui de sa protestation, prétendre que la

1. Cass., 17 avril 1878, D. P. 78, 4, 327.

2. Cass., 10 mai 1881, D. P. 81, 1, 484.

3. Voir, Hérold, n° 122 et Greffier : *De la révision des listes électorales*, n° 400

4. Cass., 23 avril 1885, D. P. 85, 4, 304.

radiation de son nom a été pratiquée à tort, le conseil de préfecture étant incompétent pour statuer sur la validité des inscriptions ou des radiations ordonnées par les commissions (1).

Dans tous les autres cas, la radiation est précédée d'une demande qui se fait par lettre missive, par insertion au registre de la mairie, ou par tout autre mode, mais qui doit contenir l'énoncé des motifs sur lesquels elle est fondée (2). Aussi un électeur inscrit sur deux listes n'est rayé d'aucune sans sa volonté (3). Ainsi un électeur qui, bien qu'inscrit sur la liste d'une commune, a obtenu son inscription sur la liste d'une autre commune où il est contribuable, n'est pas rayé de cette seconde liste, sous le seul prétexte que son nom a continué à figurer sur la première (4).

§ 3. — *Réclamations devant la commission municipale.*

Dès que le dépôt du tableau rectificatif est publié, le rôle de la commission administrative cesse : les réclamations qui s'élèvent alors sont portées devant la commission municipale.

Toutes les règles que nous avons énoncées plus haut retrouvent ici leur application.

1. Cons. d'Et. 4 novembre 1881. Rec. 852.

2. Circ. minist. 30 novembre 1884.

3. Cass. 19 avril 1882. D. P. 83. 5. 490.

4. Cass. 13 avril 1881. D.P. 81. 4. 302.

Peuvent donc réclamer :

1° L'électeur intéressé : il peut à cet effet délivrer un mandat écrit ou verbal : le mandataire, selon la jurisprudence (1), établira suffisamment ses pouvoirs par la présence entre ses mains de toutes les pièces du mandant. Cette présomption paraît un peu hasardeuse, en dehors des cas où elle puise sa force probante dans une ratification ultérieure.

2° Le préfet ou le sous-préfet.

3° Le tiers électeur inscrit dans la circonscription.

4° Les membres de la commission administrative, d'après la circulaire ministérielle du 30 novembre 1884.

Le même droit n'appartiendrait ni au maire ni au procureur de la République (2), car l'énumération est strictement limitative.

Aucune autre formalité n'est exigée que le dépôt au secrétariat de la mairie (3). Dans la pratique, le réclamant remplit un imprimé qui fait partie d'un registre spécial et sur lequel il écrit son nom, sa qualité et l'objet de sa réclamation ; puis, comme en vertu de l'art. 1315. C. C. la preuve incombe au demandeur, il produit toutes les pièces propres à appuyer sa prétention. Pour éviter les erreurs et les équivoques, la jurisprudence exige une désignation individuelle et nominative (4) du citoyen dont

1. Nancy, 18 novembre 1889.

2. Cass. 9 mai 1866. D. P. 66. 5. 157.

3. Circ. minist. du 30 novembre 1884.

4. Cass. 16 mars 1863. D. P. 63. 1. 140.

l'inscription est contestée ou requise : toute désignation collective est insuffisante. Le maire délivre un récépissé : s'il est absent, l'adjoint le remplace sans qu'une délégation spéciale soit nécessaire (1) : s'il refuse d'accuser réception, la réclamation se prouvera par témoins ou par la mention portée au registre de la mairie : s'il rejette la demande, signification lui en sera faite par voie d'huissier (2).

Le décret de 1852, art. 5, n'accordait que 10 jours aux réclamants : le décret du 13 janvier 1886 leur donne 20 jours. Le délai, calculé *de die ad diem*, court du 15 janvier au 4 février à minuit, puisque le premier jour n'est pas compté et que le dernier appartient tout entier à l'intéressé.

La plupart des greffiers ne se soucient guère de veiller jusqu'à une heure aussi avancée ; les réclamants retardataires trouvent souvent la mairie close, ils ont alors le droit d'interjeter appel comme s'ils avaient essuyé un refus d'inscription. Le juge de paix connaît de cet appel sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, car il n'y a ici aucune interprétation d'un acte administratif, il n'y a qu'une question de fait, celle de savoir si les bureaux étaient fermés ou non.

Le délai ne comporte aucune extension, aucune prorogation, à moins que le conseil de préfecture n'ait annulé

1. Cass. 14 juin 1880. D. P. 80. 1. 275.

2. Cass. 6 mars 1865. D. P. 65. 1. 239.

les opérations de révision. Par conséquent toute réclamation postérieure est irrecevable. On est parfois tenté d'apporter des tempéraments à cette règle. Un fonctionnaire, par exemple, est nommé le 5 février ; devra-t-il, pour un retard dont il n'est pas responsable, attendre pendant plus d'un an son inscription sur la liste électorale de sa résidence obligatoire ? La jurisprudence s'est laissée é mouvoir (1) : elle a accueilli une demande formée dans ces conditions, en se basant sur l'art. 5 de la loi de 1874, qui revit dans l'art. 14 de la loi du 5 avril 1884.

Cette solution n'est pas exempte de reproche : le texte invoqué ouvre bien la liste électorale à ceux qui « ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées, lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive », mais il ne proroge pas en leur faveur le délai de réclamation. Trouve-t-on d'ailleurs plus intéressante la situation du fonctionnaire nommé le 5 février que celle du fonctionnaire nommé le 1^{er} avril et pourtant ce dernier n'aura aucun espoir de voter dans la commune avant un an. Dites, si vous voulez « *Dura lex* », mais ajoutez comme les anciens « *Sed lex* ». Gardez-vous d'entrer dans la voie des concessions qui, d'étape en étape, mène fatalement à l'arbitraire.

Le maire est tenu de donner avis à tout citoyen dont la radiation a été opérée d'office et à tout citoyen dont l'inscription est contestée, quand les objections émanent

1. Juge de paix. Saint-Calais, 31 mars 1883, D. P. 84, 3. 112.

des tiers. Mais si une demande personnelle d'inscription soulève des critiques au sein de la commission, son auteur ne devra pas nécessairement être prévenu de difficultés qu'il aurait pu prévoir et éviter (1) : ce qui n'empêche pas d'ailleurs la commission de le faire comparaître devant elle et de lui demander telles explications qu'elle jugera utiles.

§ IV. *Jugements de la commission municipale.*

La commission municipale comprend la commission administrative à laquelle viennent s'ajouter deux délégués du conseil municipal. Ces nouveaux membres, choisis de préférence parmi les conseillers, peuvent l'être aussi parmi les électeurs de la commune (2). La question de savoir si la commission municipale est légalement constituée rentrait autrefois dans le domaine de l'autorité administrative (3) : aujourd'hui elle appartient à la compétence judiciaire. La Cour de cassation affirme dans un grand nombre d'arrêts cette doctrine qui s'appuie sur une argumentation très-solide. La commission municipale, en effet, formé le premier degré de juridiction en matière électorale et le moyen tiré de l'irrégularité de sa composition devra, comme tous les autres, être apprécié en appel par le juge de paix (4). Le conseil d'Etat se prononce dans

1. Cass., 15 mai 1877, D. P. 77. 1. 302.

2. Cir. minist. du 30 nov. 1884.

3. Cass., 27 août 1850, D. P. 50. 5. 160.

4. Cass., 8 mai 1878, D. P. 78. 1. 247.

le même sens : il rejette les pourvois en excès de pouvoir formés contre la nomination anormale des délégués municipaux (1), mais il reconnaît que pareil fait suffit pour annuler les élections subséquentes (2).

La commission municipale est une véritable juridiction, elle n'opère ni inscription ni radication d'office (3), elle se contente d'examiner les demandes qui lui sont soumises. La présence de tous ses membres est nécessaire : l'absence d'un seul rendrait sa délibération nulle. Ses décisions, prises à la majorité, sont consignées sur un registre et conservées en minute (4) : toute décision verbale serait radicalement nulle (5). Les motifs doivent être indiqués comme dans un jugement, mais, s'ils contiennent une assertion diffamatoire, ils donneront ouverture à une action en dommages-intérêts : dans ce cas, les délégués seront poursuivis devant les tribunaux correctionnels, sans pouvoir invoquer le bénéfice de la prise à partie, car, n'exerçant qu'une juridiction temporaire, ils ne jouissent pas des prérogatives attachées à la qualité de magistrat. (6).

Ces décisions sont-elles rendues dans un délai déterminé ? L'art. 8 de la loi du 15 mars 1849 fixait un délai

1. Cons. d'Et. 4 juin 1875. Rec. 541.

2. Cons. d'Et. 17 janvier 1873. Rec. 70.

3. Cass., 13 avril 1870, D. P. 70. 1. 175.

4. Circul. minist. du 30 nov. 1884.

5. Cass., 16 mai 1881, D. P. 81. 1. 487.

6. Cass., 4 juin 1877, D. P. 77. 1. 378.

de 5 jours, mais d'après la jurisprudence, il aurait été abrogé par les articles 20 et 52 du décret organique de 1852. La Cour semble faire de ces derniers articles une application peu justifiée : Que dit l'art. 52 ? « Les lois antérieures seront abrogées en ce « qu'elles ont de contraire aux dispositions de la présente loi. » Pour que l'art. 20 du décret abrogeât l'art. 8 de la loi du 15 mars 1849, il faudrait donc que les deux textes présentassent entre eux une antinomie absolue : comparez-les et vous verrez au contraire qu'ils s'accordent facilement. Quoiqu'il en soit, l'administration n'ose plus invoquer la loi de 1849. En effet dès 1853, le ministre de l'intérieur recommandait aux commissions municipales de statuer dans les 5 jours. L'un de ses successeurs dans la circulaire ministérielle du 30 novembre 1884 se montre encore moins exigeant, il se borne à demander la plus grande célérité possible dans le jugement des réclamations. On ne peut s'empêcher de regretter la suppression du délai légal : les citoyens ont, tous et toujours, un intérêt considérable à connaître leur situation électorale et celle d'autrui, toute incertitude sur ce point leur est préjudiciable. Une sanction rigoureuse aiguillonnerait les commissions municipales que les objurgations ministérielles laissent généralement indifférentes.

Le maire est tenu de notifier aux parties les décisions qui les concernent. Cette notification, qui doit avoir lieu dans les 3 jours, ouvre le délai d'appel : sa seule condition de validité est d'être rédigée par écrit : elle pourrait

consister dans une simple missive, pourvu que le destinataire reconnaisse l'avoir reçue, mais cet aveu n'a de valeur que s'il est personnel ou que s'il émane d'un mandataire exprès (1) : l'intervention d'un agent assermenté, quoiqu'elle ne soit plus obligatoire, reste encore utile pour certifier la date et le maire fera bien de se conformer aux dispositions abrogées de la loi de 1849 et du décret de 1852 (2). Si le citoyen intéressé n'est averti que tardivement, la décision ne sera pas annulée, mais le délai d'appel sera reculé d'autant. S'il ne reçoit aucun avis, il sera recevable à interjeter appel en tout temps, même après la clôture des listes électorales (3) et à poursuivre l'annulation des élections subséquentes, sans que le conseil de préfecture puisse lui opposer la légalité de sa radiation (4).

La loi n'exige pas d'autre publicité, mais une circulaire du 25 janvier 1888 supplée à l'insuffisance de la législation. Le ministre de l'intérieur prescrit à tous les maires d'afficher le tableau des inscriptions et des radiations et de constater par procès-verbal l'accomplissement de cette formalité. Ainsi les tiers qui ont le droit de former appel prendront connaissance des décisions intervenues : ils en réclameront même, s'ils le veulent, une copie que l'administration municipale leur délivrera moyennant un droit de 75 centimes par rôle.

1. Cass., 9 avril 1888, D. P. 88, 1, 320.

2. Circul. minist. du 30 nov. 1884.

3. Cass., 4 janvier 1882, D. P. 82, 1, 368.

4. Cons. d'Et. 4 nov. 1881, Rec. 842.

§ V. — *Appel devant le juge de paix.*

L'appel est interjeté devant le juge de paix. Ce mot : appel suppose nécessairement qu'une sentence antérieure est intervenue. Le juge de paix, en effet, ne peut se prononcer que sur les jugements de la commission municipale, il n'a pas compétence pour apprécier en premier ressort les réclamations des citoyens ni même en appel les décisions de la commission administrative. Lui reconnaître semblables attributions serait mettre entre ses mains toutes les élections de sa circonscription judiciaire.

Remarquons-le cependant : chaque électeur est en droit d'exiger un examen de sa demande : Si donc la commission municipale refuse de statuer, si les bureaux de la mairie sont fermés avant l'expiration du délai légal, l'appel sera recevable quoique la cause n'ait pas encore été jugée.

Le juge de paix du canton est seul compétent : la récusation est admise dans les cas prévus par l'art. 378. C. pr., à condition qu'elle soit invoquée avant tout autre moyen. Toutefois, l'interdiction faite au magistrat de statuer sur une affaire dont il a connu précédemment comme juge ou arbitre ne s'applique pas au juge de paix qui aurait participé auparavant aux travaux de la commission administrative, parce que cette commission n'a pas les caractères d'une juridiction (1).

1. Cass., 20 juin 1881, S., 82, 1, 180.

L'appel peut être formé par tous les réclamants dont la commission municipale a rejeté les prétentions, par l'électeur qu'un tiers a fait rayer, par l'électeur inscrit soit d'office soit sur demande d'un tiers et qui préfère exercer ailleurs ses droits électoraux. Une faculté générale d'intervenir et d'appeler appartient en outre à tous les électeurs qui justifient de leur inscription sur la liste électorale par certificat du maire ou toute autre pièce (1). L'appel n'est impossible qu'aux membres de la commission municipale : ils ont été juges, ils ne peuvent devenir parties. La jurisprudence se montre avec raison très rigoureuse dans l'interprétation de cette règle : qu'un délégué produise verbalement ou par écrit des conclusions et des moyens justificatifs (2), qu'un maire exprime dans un certificat son opinion personnelle sur les faits de la cause (3), la sentence du juge de paix est frappée d'une nullité radicale. Aussi chaque fois qu'un recours est opportun, le délégué de l'administration devra avertir le préfet ou le sous-préfet (4) : celui-ci interjettera appel personnellement ou par l'intermédiaire du maire auquel il délivrera une délégation spéciale (5).

Les parties ont 5 jours après la notification pour attaquer les jugements de la commission municipale : passé

1. Cass., 28 avril 1880, D. P. 80, 1, 334.

2. Cass., 4 avril 1883, D. P. 84, 5, 186.

3. Cass., 20 avril 1880, D. P. 81, 1, 77.

4. Circ. minist., du 30 novembre 1884.

5. Cass., 17 avril 1883, D. P. 84, 5, 116.

ce délai, leur appel est frappé d'une nullité d'ordre public que le juge de paix devrait prononcer d'office (1). Les tiers, et il faut entendre par là tous les électeurs inscrits qui n'ont pas concouru à la première instance, ont 20 jours à partir de la décision (2). Néanmoins, le délai commence plus tard pour ceux qui se trouvent dans l'impossibilité matérielle de connaître cette décision. Ainsi l'électeur, omis par erreur, pourra réclamer sa réinscription dans les 20 jours qui suivent la clôture de la liste (3). De même l'électeur qui n'obtient pas communication des registres, et qui prouve la mauvaise volonté des secrétaires de mairie, aura pour appeler 20 jours à partir de l'époque où il apprend les rectifications prononcées (4). Cette exception n'embrasse pas le cas où les maires réservent certains jours et certaines heures pour la consultation des documents administratifs : c'est alors aux électeurs à observer les règlements municipaux (5).

L'appel s'introduit par une déclaration au greffe de la justice de paix : la loi exigeant une forme solennelle, il faut en conclure qu'une lettre missive serait dépourvue d'effet. Le demandeur doit préciser l'objet de son recours et désigner nominativement les électeurs dont il veut faire rayer ou inscrire les noms : les indications vagues, collectives, prêtant à l'équivoque, donnent lieu

1. Cass., 5 avril 1869, D. P. 69, 4, 300.

2. Circ. minist., du 30 novembre 1884.

3. Cass., 16 août 1882, D. P. 83. 4. 120.

4. Cass., 30 juillet 1883, D. P. 83, 5, 194.

5. Cass., 27 juillet 1887, D. P. 88, 4, 341.

à un rejet. Le meilleur moyen d'éviter toute erreur serait d'ordonner la production de la décision attaquée : c'est ce que fait souvent le juge de paix (1) dans ce cas, s'il conçoit des doutes sur l'authenticité de la copie, il sera en droit d'en vérifier l'exactitude, mais aucun texte ne l'autorise à déclarer non avenue, sans prendre aucune mesure préparatoire, une copie qui ne serait ni signée, ni certifiée, ni même empreinte du sceau de la mairie (2). A cette pièce, l'appelant joindra celles qui lui sembleront utiles et le juge de paix sera tenu de les examiner toutes sans distinguer si elles ont été ou non produites en première instance (3), car aucun délai n'est imparti pour la production des documents justificatifs.

Le juge de paix connaît de toutes les contestations relatives à la confection des listes électorales, sous cette réserve qu'il ne juge jamais en premier ressort. Ses attributions à cet égard sont très-étendues. Il apprécie, nous l'avons dit, la régularité de la composition de la commission municipale. Il peut aussi appliquer d'office les moyens que l'appelant avait négligé d'invoquer (4). Pourtant l'art. 22 du décret organique de 1852 restreint considérablement sa juridiction dans une hypothèse spéciale à laquelle nous avons déjà fait allusion plus haut : « Si la « demande portée devant lui (le juge de paix) implique « la solution préjudicielle d'une question d'état, il ren-

1. Cass., 30 juillet 1883, D. P. 83, 5, 497.

2. Cass., 1 mai 1877, D. P. 77, 1, 266.

3. Cass., 2 mai 1883, D. P. 83, 5, 497.

4. Cass., 12 avril 1870, D. P. 70, 1, 171.

« verra préalablement les parties à se pourvoir devant
« les juges compétents et fixera un bref délai dans lequel
« la partie qui aura élevé la question préjudicielle de-
« vra justifier de ses diligences. » Les questions d'état
sont celles qui se rapportent à la personnalité civile, juridique et politique de l'individu, comme son âge, sa nationalité, etc... D'après la Cour de cassation, le sursis n'est obligatoire que dans le cas où il y a débat sérieux : cette jurisprudence, constante dans son principe, a beaucoup varié dans son application, on ne saurait s'étonner de trouver des contradictions flagrantes entre des arrêts basés sur une règle aussi arbitraire. Est-ce tout ? L'art. 22 ne fait pas d'autre exception, mais les principes généraux du droit en exigent une seconde. Le juge de paix devra également surseoir, chaque fois que sa sentence sera subordonnée à l'interprétation d'un acte administratif ou à un jugement des tribunaux criminels. Telle serait l'hypothèse où l'inscription d'un électeur dépend de la délimitation de deux communes. Telle serait également l'hypothèse où la date d'une décision de la commission municipale donne ouverture à des poursuites en inscription de faux.

Dans tous les cas, le juge de paix qui prononce une infirmation est tenu d'évoquer le litige et de statuer sur le fond.

Aux termes de l'art. 22 du décret organique, le jugement a lieu sans frais ni forme de procédure. La jurisprudence va plus loin, elle dispense de toute formalité les

procurations *ad litem* que délivrent les parties (1). Peut-être est-ce une interprétation un peu large du texte, mais l'esprit, sinon la lettre, du décret s'y prête certainement, le législateur n'a eu en vue que deux buts : gratuité, célérité. Le jugement n'en demeure pas moins soumis aux formalités que le droit public considère comme substantielles. Ainsi la publicité de l'audience (2) et l'assistance du greffier (3) resteront nécessaires et seront mentionnées à peine de nullité. De même la sentence constatera si les parties ont reçu un avertissement, si elles ont assisté à l'audience, et indiquera d'une façon sommaire l'exposé des faits et les conclusions déposées : elle sera en outre motivée. Cette dernière disposition, sanctionnée par une nullité, s'entend rigoureusement : le juge ne peut pas se borner à dire : qu'il y a lieu d'inscrire ou de rayer tel ou tel citoyen : il doit répondre par un motif à chacun des chefs des conclusions, à moins qu'il ne confirme une décision, auquel cas il est censé s'en approprier tous les considérants.

Le décret de 1852 veut que le jugement soit rendu dans les 10 jours, mais il n'attache aucune nullité à la violation du délai.

Enfin certaines personnes ont un intérêt considérable à recevoir un avis avant et après le jugement : la loi y a pourvu. Le juge de paix est obligé d'adresser un avertis-

1. Cass., 22 juin 1880, D. P. 81, 1, 31.

2. Cass., 11 mai 1880, D. P. 80, 1, 336.

3. Cass., 26 juin 1861, D. P. 62, 1, 135.

sement *aux parties intéressées*. Ce terme, compris d'abord restrictivement, a reçu un sens de plus en plus large : il embrasse non-seulement l'électeur dont l'inscription est contestée, mais encore celui qui a réclaté devant la commission municipale (1) et celui qui a interjeté appel (2) : là s'arrête l'énumération, on ne saurait y ajouter les membres de la commission municipale. L'avertissement est notifié trois jours à l'avance au domicile de la partie, encore qu'elle n'y ait pas sa résidence. Faute de quoi, la décision du juge de paix est entachée d'une nullité qui n'est couverte que par la comparution effective de la partie (3).

Quand le jugement a été rendu, les sentences d'infir-
mation sont notifiées dans les trois jours au préfet et au
maire : aucun texte n'oblige à avertir le demandeur. Si
donc certains individus sont rayés sans en recevoir si-
gnification, ils ne seront pas admis, arguant d'une ma-
nœuvre électorale, à exercer leur droit de vote (4).

§ 6. — *Recours contre les jugements du juge de paix.*

Les décisions du juge de paix ne donnent ouverture ni
à la requête civile ni à la tierce opposition.

La requête civile, soumise à une procédure lente et

1. Cass., 19 avril 1880, D. P. 80, 4, 455.

2. Cass., 15 avril 1868, D. P. 68, 4, 272.

3. Cass., 1^{er} mai 1882, D. P. 83, 5, 496.

4. Cons. d'Et. 11 décembre 1885. Rec. 955.

compliquée, entraînant des frais considérables, ne paraît guère applicable en matière électorale.

Pourtant la généralité des termes de l'art. 480. C. pr. peut laisser un doute dans l'esprit et suffit à expliquer les contradictions de la jurisprudence (1).

La tierce opposition n'est certainement pas admissible, car elle donnerait aux tiers un moyen trop facile d'éluder les délais pendant lesquels doivent se former les demandes.

Deux voies de recours restent donc : l'opposition et le pourvoi en cassation.

A. Opposition.

Le décret de 1852 ne fait aucune allusion à l'opposition : mais cette faculté constitue une des garanties de la défense et, puisqu'elle n'a pas été formellement supprimée, la Cour de cassation, malgré le silence des textes, la consacre avec raison.

L'opposition suppose que le jugement a été rendu par défaut, c'est-à-dire que la partie dûment avertie n'a pas comparu à l'audience. Cette règle générale nécessite quelques observations.

Nous insistons d'abord sur les mots : *dûment avertie*, car si le juge de paix négligeait tout avertissement, son jugement, nul de plein droit, serait susceptible de cassation et non d'opposition.

1. Cf. Cass. 17 avril 1878. D. P. 78. 1. 247 et Cass. 5 avril 1869. D. P. 71. 5. 134.

Il importe également de bien déterminer ce qu'on entend par : *comparaître*. Ordinairement, c'est se rendre au tribunal en personne ou y envoyer un mandataire spécial. Mais la jurisprudence, désireuse de diminuer le nombre des oppositions, assimile à la présence effective et à la représentation juridique plusieurs cas qui n'en présentent pas les caractères. Sera censé avoir comparu tout électeur qui remet au juge de paix des conclusions et des mémoires justificatifs (1). Sera considéré comme représenté tout électeur dont un tiers défend les intérêts devant le juge de paix (2). Ni l'un ni l'autre ne seront recevables à former opposition.

L'opposition n'est admise que dans les 3 jours qui suivent la signification régulière de la décision, faite par huissier : cette dernière formalité est une condition essentielle de l'ouverture du délai, elle ne pourrait être suppléée par une notification émanant de l'autorité administrative (3).

B. *Pourvoi en Cassation.*

La Cour de Cassation ne connaît que des jugements définitifs et en dernier ressort.

Tous les termes de cette phrase ont une portée considérable : chacun d'eux est gros de conséquences. Ils ex-

1. Cass. 30 avril 1877. D. P. 77. 1. 207.

2. Cass. 21 avril 1875. D. P. 76. 1. 230.

3. Cass. 12 février 1883. D. P. 84. 1. 280.

cluent d'abord les décisions de la commission administrative qui ne sont pas des jugements, puis les décisions du juge de paix rendues par défaut qui ne sont pas définitives, enfin les décisions de la commission municipale qui ne sont pas en dernier ressort.

D'autre part la Cour de cassation ne statue que sur les points de droit. Toutes les questions de fait, notamment celle de résidence qui est la plus fréquemment soulevée, restent soumises à l'appréciation souveraine du juge de paix.

Le pourvoi en Cassation doit être formé dans les 10 jours de la notification de la décision : si cette notification est impossible, si, par exemple, le demandeur n'a pas eu de contradicteur, les 10 jours courent à partir de la décision attaquée (1). Ce délai n'est pas franc : le *dies a quo* n'y est pas compté, le *dies ad quem* y est compris ; aucune prorogation n'est accordée à raison des jours fériés : on a refusé d'étendre aux pourvois électoraux le bénéfice que la loi du 2 juin 1862 concède aux pourvois civils, sous prétexte que toute dérogation aux règles générales comporte une interprétation restrictive (2).

Pour déférer un jugement à la Cour de cassation, il est nécessaire et il suffit d'y avoir été partie, soit en première instance, soit en appel. Par exception, la jurisprudence, se basant sur une sorte de mandat tacite,

1. Cass. 20 août 1883. D. P. 84. 5. 194.

2. Cass. 25 mars 1878. D. P. 78. 1. 323.

accepte le pourvoi d'un électeur qui n'a réclaté ni devant la commission municipale ni devant le juge de paix, mais dont un tiers a demandé l'inscription (1). N'en concluez pas à l'admission de tous les intéressés : ni les tiers électeurs (2), ni le président (3) ou les membres (4) de la commission municipale ne peuvent se pourvoir contre une décision à laquelle ils n'ont pas participé. Toutefois, le ministère public sera toujours recevable à requérir, dans l'intérêt de la loi, l'application par la cour de cassation des nullités d'ordre public (5).

Le décret de 1852, art. 23, simplifie les formes du pourvoi comme celles de l'appel. Les parties l'introduisent par une déclaration écrite ou verbale au greffe de la justice de paix : elles ont même la faculté de s'adresser directement au greffe de la cour de cassation, sans emprunter le ministère d'un avocat : elles sont obligées de produire une copie certifiée ou une expédition en forme de la décision attaquée et un exposé de leurs moyens. Toutes ces pièces, si elles sont déposées au greffe de la justice de paix, doivent être transmises immédiatement et sans frais au greffe de la cour de cassation. Là s'arrêteraient les prescriptions du législateur, s'il ne songeait pas aux intérêts des défendeurs : pour les sauvegarder, le décret

1. Cass., 22 juin 1880, D. P. 84. 1. 31.

2. Cass., 26 novembre 1883, D. P. 84. 5. 192.

3. Cass., 2 mai 1883, D. P. 84. 5. 192.

4. *ibid.* *ibid.*

5. Cass., 19 avril 1882, D. P. 83. 5. 200.

de 1852 exige la dénonciation du pourvoi dans les 10 jours qui suivent sa formation. Cette formalité n'est nécessaire que s'il y a un défendeur, c'est-à-dire que si le demandeur a trouvé un contradicteur devant le juge de paix : autrement elle serait irréalisable puisqu'elle manquerait de destinataire : elle consiste en effet dans un avertissement donné par agent assermenté ou par huissier : la jurisprudence, confondant notification et dénonciation, voulait autrefois que cet avertissement contînt une copie littérale de la requête : cette règle avait d'autant moins de fondement que dans certains cas, elle était impossible à observer, par exemple, quand la déclaration était verbale : aussi l'a-t-on abandonnée. Le délai de 10 jours est rigoureux : toute dénonciation ultérieure rendrait le pourvoi irrecevable et c'est en vain que le demandeur tenterait d'introduire un second pourvoi, car il aurait totalement épuisé son droit.

Le pourvoi manque d'effet suspensif, en ce sens que les listes sont formées d'après la décision rendue par le juge de paix (1).

Comment la cour de cassation jugera-t-elle ? D'après le décret de 1852, art. 23, c'est la chambre des Requêtes, qui est compétente. Cette disposition a été abrogée pour deux motifs : elle constituait une exception aux principes généraux qui n'accordaient jamais à la chambre des requêtes le droit de statuer définitivement : elle causait

1. Cons. d'Et. 13 février 1885, Rec. 492.

d'interminables lenteurs parce que la chambre des requêtes est ordinairement surchargée d'affaires. Ces inconvénients, signalés par M. Clément lors de la discussion de la loi de 1875, firent adopter son amendement qui forme le paragraphe 3 de l'art. 1. Aujourd'hui donc les pourvois sont portés directement devant la chambre civile.

La Cour de cassation n'examine que les moyens déjà soumis au juge du fond : le demandeur ne pourra proposer de nouveaux moyens que s'ils se réfèrent à l'ordre public : dans ce cas d'ailleurs, la Cour de cassation serait en droit de les relever elle-même et de les appliquer d'office. Si la décision est cassée, les parties sont renvoyées devant le juge de paix d'un autre canton : là, en vertu de l'effet dévolutif de la cassation, elles seront admises à produire même les pièces qui n'auront pas été invoquées en appel. Quand le second jugement est entaché des mêmes vices que le premier, le pourvoi est conformément à l'art. 1 de la loi du 1^{er} avril 1837, adressé aux chambres réunies.

§ 7. — *Clôture de la liste électorale.*

Les opérations de révision se terminent le 31 mars de chaque année. La commission administrative apporte aux tableaux rectificatifs publiés le 15 janvier toutes les rectifications régulièrement ordonnées, elle efface les

noms des électeurs décédés ou condamnés depuis la formation des tableaux préparatoires et arrête définitivement la liste qui est dressée par ordre alphabétique, signée du maire et des deux délégués et annexée aux archives de la commune. Une copie est envoyée au secrétariat général de la préfecture.

Telles sont les formalités prescrites par la circulaire ministérielle du 30 novembre 1884.

La violation de l'une d'elles n'entraîne l'annulation ni de la révision ni de l'élection subséquente, à moins qu'elle ne contrarie la sincérité des opérations ou qu'elle ne constitue une manœuvre électorale. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans les cas suivants : la liste n'avait pas été close avant le 1^{er} avril (1), pas signée de tous les membres de la commission (2), pas envoyée au préfet (3), pas déposée à la mairie par suite d'insuffisance du local (4).

Aucune rectification ne peut être faite après le 31 mars. Pourtant l'art. 8 du décret réglementaire de 1852, porte : « sauf néanmoins les changements qui auraient été ordonnées par décision du juge de paix et sauf aussi la radiation des noms des électeurs décédés ou privés des droits civils par jugement ayant force de chose jugée. » et l'art. 19 « seront admis au vote, quoique non inscrits,

1. Cons. d'Et., 25 janvier 1884, Rec., 84.

2. Cons. d'Et., 7 août 1885, Rec., 809. — *Ibid.*, 17 juillet 1885, Rec., 697. — *Ibid.*, 6 décembre 1878, Rec., 990.

3. Cons. d'Et., 7 août 1875, Rec., 826.

4. Cons. d'Et., 4 mars 1878, Rec., 249.

« les citoyens, porteurs d'une décision du juge de paix.
« ordonnant leur inscription ou d'un arrêt de la Cour de
« cassation annulant un jugement qui aurait prononcé
« une radiation ». Il s'agit évidemment de décisions ou
de jugements rendus tardivement sur des réclamations
qui auraient été soulevées dans les délais légaux : car, à
partir de la clôture de la liste, le juge de paix ne pour-
rait examiner aucune demande nouvelle.

Tout électeur a droit de prendre communication et
copie de la liste électorale. Le refus de communication
deviendrait même une cause de nullité pour les élections
subséquentes, s'il était de nature à modifier les résultats
du scrutin (1); en tout cas, il ouvrirait un recours pour
excès de pouvoir devant le conseil d'Etat (2), mais jamais
une action en dommages-intérêts devant les tribunaux
civils, car l'autorité judiciaire est incompétente pour sta-
tuer sur les actes de l'autorité administrative (3).

1. Cons. d'Et., 31 juillet 1862.

2. Cons. d'Et., 19 juin 1863, Rec., 498.

3. Bastia, 17 mars 1880.

SECONDE PARTIE

DES INCAPACITÉS

Les incapacités politiques peuvent avoir trois causes distinctes que nous étudierons dans trois sections.

SECTION I. — *Incapacité des femmes.*

SECTION II. — *Incapacités résultant d'une condamnation.*

SECTION III. — *Incapacités découlant d'un état juridique.*

Nous indiquerons ensuite comment se prouvent ces incapacités.

SECTION IV. — *Preuve des incapacités.*

Enfin nous examinerons les cas exceptionnels dans lesquels l'exercice du vote est suspendu.

SECTION V. — *Suspension du suffrage.*

SECTION 1

INCAPACITÉ DES FEMMES

La femme, autrefois esclave ou bête de somme, est devenue, grâce aux progrès de la civilisation, la compagne et l'égale de l'homme : comme tous les parvenus, elle ne sait plus limiter son ambition : abusant de la condescendance du sexe masculin, elle rêve de lui enlever ses dernières prérogatives et réclame une part de la souveraineté nationale. En 1789, à l'heure où toutes les têtes s'échauffaient au seul nom de la liberté, Condorcet plaida vainement devant l'Assemblée Constituante l'émancipation complète et définitive de toutes les françaises. La question, reprise en 1884 et soumise à la Chambre, obtint le succès d'hilarité qui accueillit en 1890 une proposition analogue de M. de Gasté. L'auteur de la pétition, M^{lle} Hubertine Auclerc, se résigna à prendre pour juge l'opinion publique et ouvrit un journal à toutes les revendications féminines. Les choses ne s'arrêtèrent pas là. En 1885, M^{lle} Barberousse, institutrice à Paris, s'étant vu refuser l'inscription sur la liste électorale, déféra la décision du juge de paix à la Cour de cassation : les moyens proposés étaient

l'universalité du suffrage et la généralité des termes du décret de 1852 qui reconnaît la capacité électorale : *à tous les Français* : n'y aurait-il pas lieu de faire, en droit politique comme en droit civil, l'application du vieil adage : *Pronunciatio sermonis in sexu masculino ad utrumque sexum plerumque porrigitur*. Les magistrats restèrent plus graves que les députés : ils opposèrent aux prétentions de la demanderesse une longue et solide argumentation (1) : ils invoquèrent notamment les constitutions de 1793, de l'an III et de l'an VIII qui font du sexe masculin un élément de la qualité de citoyen et qui, sous ce point de vue, n'ont été abrogées par aucune des constitutions ultérieures. L'arrêt se termine par un reproche indirect à l'adresse de ces femmes qui, « répudiant les privilèges de leur sexe » et s'inspirant de certaines théories modernes, croient « l'heure arrivée pour elles de briser les liens tutélaires » dont les ont entourées les traditions, les mœurs et la « loi. » Ces échecs successifs n'éteignirent pas le zèle des citoyennes. M^{lle} Louise Michel crut mieux réussir en organisant des meetings, mais l'auditoire, composé surtout de curieux et de mauvais plaisants, se livrait à des facéties d'un goût douteux qui rendaient toute discussion impossible. Il faut le reconnaître, ces prophètes en jupon n'ont fait qu'un nombre restreint de prosélytes, leurs étranges déclamations ont plutôt étonné que convaincu. Malheureusement ou heureusement, comme on l'entendra, le sys-

1. Cass., 16 mars 1883, S. 83, 1, 317.

tème a trouvé des défenseurs plus sérieux. Quelques philosophes anglais Bentham, Hare, Stuart Mill l'ont soutenu soit dans la presse soit même au Parlement : après tout, un pareil courant d'idées n'a rien que d'assez naturel dans un pays gouverné par une reine. Stuart Mill (1) va même jusqu'à dire « Je regarde la chose (la différence des sexes) « comme aussi entièrement insignifiante quant aux droits « politiques que la différence de taille ou de couleur de « cheveux. Tous les êtres humains ont le même intérêt « à avoir un bon gouvernement, leur bien-être à tous en « est également affecté et ils ont tous un égal besoin d'une « voix pour s'assurer leur part de ses bienfaits. S'il y a « quelque différence, les femmes en ont plus besoin que « les hommes, puisqu'étant physiquement plus faibles, « elles dépendent plus de la loi et de la société pour leur « protection. » Mais quand bien même le suffrage constituerait un droit, l'autorité supérieure, nous l'avons déjà dit, pourrait pour des motifs graves en interdire l'exercice à certains individus. La question se résout à savoir si pratiquement il vaut mieux reconnaître ou dénier aux femmes la capacité politique.

Un premier doute vient à l'esprit. Les citoyennes auraient-elles la largeur de vues nécessaire pour bien voter ? Ne haussez pas les épaules à cette question, n'invoquez pas les progrès incessants de l'enseignement, ne nous présentez pas les nouveaux programmes scolaires. Qu'im-

1. Gouv. repres. p. 209.

porte que les jeunes filles discutent philosophie, physique ou chimie ! L'instruction n'est qu'une fabrication, ce n'est pas une création : elle se borne à mettre en œuvre les matières premières qui lui sont soumises par la nature et ne peut les transformer que dans une certaine mesure. L'intelligence féminine, quelque développée qu'elle soit, se laissera toujours plus facilement impressionner par la sensibilité que guider par la raison : elle restera toujours plus apte à l'analyse qu'à la synthèse, parce qu'elle embrasse difficilement un grand nombre d'objets à la fois. Toutes les filles d'Eve ne voient trop souvent, comme leur mère commune, que les avantages immédiats d'un fait et n'aperçoivent pas les conséquences lointaines qui pèseront sur les générations futures. Stuart Mill d'ailleurs avoue lui-même qu'elles ont déjà une influence funeste sur le suffrage des hommes, que serait-ce donc, si elles votaient elles-mêmes ?

La réforme aurait des résultats plus fâcheux encore au point de vue social. Représentez-vous la situation d'une femme qui ne partage pas les convictions de son mari. Prise entre le devoir politique et le devoir conjugal, elle devra nécessairement sacrifier l'un ou l'autre et la plupart du temps, pour éviter les discussions et les querelles, elle votera mal, c'est-à-dire contrairement à ses principes. Pas n'est besoin d'imaginer une hypothèse aussi tragique. On peut se demander dans tous les cas comment la femme pourrait être à la fois bon électeur, bonne épouse et bonne mère, alors que les soins domestiques exigent

sa présence incessante à la maison. Pendant la période électorale, beaucoup de Chrysales risqueraient de trouver chez eux mauvaise soupe et de voir leurs enfants abandonnés à des mains mercenaires.

Ces inconvénients n'existent pas pour les veuves et les filles majeures : aussi l'ancien régime, et cette révélation surprendrait bien des novateurs, leur accordait le droit de voter par procuration aux Etats-Généraux. Aujourd'hui que le suffrage est considéré avec raison comme un acte essentiellement personnel, elles s'exposeraient à compromettre dans la brutalité de nos mœurs politiques cette qualité si précieuse et si délicate, qui est à la fois le plus puissant de leurs charmes et la plus grande de leurs vertus et qui s'appelle : la pudeur.

Espérons que longtemps encore, les femmes de bon sens, et elles sont nombreuses en France, n'ambitionneront pas d'autre souveraineté que celle du foyer. L'opinion publique n'est guère favorable, nous l'avons vu, à l'émancipation des citoyennes. La Chambre a cependant pris en considération deux propositions de loi, portées à la tribune par M. Lefèvre, l'une du 17 février 1887 (1) demandant pour toutes les Françaises majeures le droit d'être témoin dans les actes civils, l'autre du 30 octobre 1888 (2) réclamant pour les commerçantes la faculté de concourir à l'élection des tribunaux de commerce. Ces pré-

1. *Officiel*, p. 487.

2. *Officiel*, p. 2390.

tentions sont aussi raisonnables que modérées et nous ne voyons aucun danger à leur donner satisfaction.

La plupart des nations nous devancent dans cette voie. Depuis la loi du 2 avril 1873, les Autrichiennes, âgées de 24 ans et représentant la grande propriété, sont admises à voter par procuration.

Les Russes concourent à l'élection des assemblées urbaines et provinciales.

En Irlande, la loi du 12 mai 1882 reconnaît aux veuves et filles majeures, âgées de 25 ans et jouissant d'une situation indépendante, un droit général de suffrage.

Les Anglaises furent électrices en matière municipale dès 1869 et le seront bientôt en matière législative, car la majorité opposante du Parlement perd chaque année plusieurs voix. Pourtant, après la loi de 1888 qui organisait les conseils de comté et de district, deux habitantes de Londres virent leur élection annulée par la cour du ban de la Reine.

Plusieurs Etats d'Amérique, entre autres le Massachusetts et le Wisconsin, ont donné la même extension à la capacité politique, et si l'Illinois ne les a pas imités, c'est que les femmes elles-mêmes ont fait entendre d'unanimes protestations contre un projet qui leur conférerait l'électorat.

SECTION II

Incapacités résultant d'une condamnation

CHAPITRE I.

INCAPACITÉS PERPÉTUELLES.

§ I. — *Condamnations par suite d'un crime.*

Décret de 1852 art. 15 § 1. « Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale : 1^o Les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite d'une condamnation soit à des peines afflictives et infamantes soit à des peines infamantes seulement. »

Les peines afflictives et infamantes sont : la mort, les travaux forcés, la déportation, la détention et la réclusion.

Les peines infamantes sont le bannissement et la dégradation.

Toutes ces condamnations entraînent comme consé-

quence nécessaire la dégradation civique dont l'effet principal est la perte de la capacité électorale.

La même déchéance s'applique aux « condamnés pour crime à l'emprisonnement, par application de l'art. 463. C. P. » (Décret de 1852 art. 15 § 3).

Il faut supposer un fait ayant les caractères constitutifs d'un crime, mais qui, par suite de l'admission des circonstances atténuantes, n'est puni que d'une peine correctionnelle. L'hypothèse ne serait plus la même, s'il s'agissait d'un fait déferé à la cour d'assises comme crime et qui, bénéficiant d'une excuse légale, est devenu un simple délit (1).

§ 2. — *Condamnations par suite d'un délit.*

Certains délits emportent privation des droits politiques, quelle que soit la condamnation : d'autres, si la condamnation consiste dans la prison.

A. Délits emportant de plein droit la privation des droits politiques, quelle que soit la peine prononcée.

1^o Décret de 1852, art. 15 § 6 : « Les individus qui, par application de l'art 8. de la loi du 17 mai 1819 et de l'art. 3 du décret du 11 août 1848, auront été condamnés pour outrage à la morale publique ou religieuse

1. Cass., 30 mars 1863, D. P. 63. 1. 135.

« ou aux bonnes mœurs et pour attaque contre le principe de la propriété et les droits de famille. »

La loi de 1819 a été abrogée par l'art. 68 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Le délit d'outrage à la morale publique ou religieuse et le délit d'attaque contre le principe de la propriété et les droits de famille ont donc disparu. Quant au délit d'outrage aux bonnes mœurs, il est encore prévu par la loi du 29 juillet 1881 art. 28, et par la loi du 2 août 1882, art. 1 : mais ni l'une ni l'autre de ces lois ne parlent d'incapacité électorale et leur silence est d'autant plus significatif que, lors de la discussion de la loi de 1882, M. Dreyfus, rapporteur, répondant à une question de M. Gailard, disait « La conséquence qui en ressort nécessairement, c'est que le condamné pour ce délit ne sera pas privé de ses droits civils et politiques (1) ». La Cour de cassation (2) consacre la solution contraire et continue d'appliquer l'art. 15 § 6. du décret de 1852 : ce texte n'a jamais été abrogé, sans doute il se réfère à la loi de 1819 qui, elle, est abrogée, mais le délit qu'il vise a conservé exactement les mêmes caractères, car les lois de 1881 et de 1882, en donnant la même définition que la loi de 1819. La déclaration de M. Dreyfus est l'expression d'une opinion personnelle qui n'a reçu aucune consécration législative. A ces observations, nous en ajouterons une autre, c'est que les lois de 1881 et de 1882

1. Séance du 26 juin 1882.

2. Cass. 18 avril 1888. D.P. 89. 1. 285.

ont notablement aggravé la pénalité prononcée contre l'outrage aux bonnes mœurs : nous ne voyons pas pourquoi elles auraient supprimé une peine, alors précisément qu'elles redoublaient de sévérité.

2° Décret de 1852, art. 15 § 9 : « Les condamnés pour
« vagabondage et mendicité. » Il faut y adjoindre les individus que la loi du 27 mai 1885, art. 4, assimile aux vagabonds, c'est-à-dire ceux qui « soit qu'ils aient ou non
« un domicile certain ne tirent habituellement leur subsistance que du fait de pratiquer ou de faciliter sur la
« voie publique l'exercice de jeux illicites ou la prostitution d'autrui. »

3° Décret de 1852, art. 15 § 11 : « Ceux qui auront été
« déclarés coupables des délits prévus par les art. 410 et
« 441, C. P. et par la loi du 22 mai 1836 portant prohibition des loteries. »

L'art. 410 C. P. vise la tenue de maisons de jeux de hasard : l'art. 441, C. P. la tenue de maisons de prêts sur gages. Quant à la loi du 22 mai 1836, elle a été abrogée par la loi du 30 novembre 1875, art. 22 § 4. Les contrevenants à la législation des loteries tombent sous l'application de l'art. 42, C. P ; ils ne perdent plus de plein droit la capacité électorale, mais ils peuvent la perdre pour 5 ans au moins et 10 ans au plus en vertu d'une décision spéciale du tribunal.

4° Décret de 1852, art. 15 § 16 : « Ceux qui ont été
« condamnés pour délits d'usure. »

B. *Délits n'emportant la privation des droits politiques que si la peine est la prison.*

Certains délits ont cet effet, quelle que soit la durée de l'emprisonnement.

D'autres si l'emprisonnement est de 3 mois au moins. D'autres enfin si l'emprisonnement est de plus de 3 mois.

a). — CONDAMNATION A L'EMPRISONNEMENT QUELLE QU'EN SOIT LA DURÉE.

Les délits suivants, qu'ils aient été consommés ou seulement tentés, entraînent de plein droit l'incapacité électorale pour les auteurs et leurs complices, toutes les fois que la peine prononcée est l'emprisonnement. La condamnation à l'amende pour les mêmes faits n'aurait pas les mêmes conséquences (1). Toutefois le mineur de 16 ans, coupable d'avoir commis avec discernement l'un de ces délits et condamné à être enfermé dans une maison de correction, doit être considéré comme condamné à l'emprisonnement (2).

1° Délit de vol. Décret de 1852, art. 15 § 5. Le vol est défini par l'art. 379, C. P. L'art. 402, C. P. y ajoute les filouteries et larcins non spécifiés.

Doit-on comprendre sous la même dénomination la fraude de boissons et d'aliments commise au préjudice des restaurateurs ou débitants ? Ce délit n'a été prévu

1. Cass. 14 mai 1877. D. P. 77. 1. 205.

2. Cass. 10 mai 1881. D. P. 81. 1. 481.

que par la loi du 26 juillet 1873, postérieure au décret de 1852 : il manque d'ailleurs d'un des principaux éléments du vol : la soustraction frauduleuse. Pour ces deux motifs la Cour de cassation refuse de le classer parmi les cas de l'art. 15 § 5 et cette jurisprudence a reçu l'approbation du ministre de la justice (1).

2° Délit d'escroquerie. Décret de 1852, art 15 § 5, art 405, C. P.

3° Délit d'abus de confiance. Décret de 1852, art. 15, § 5, art. 408, C. P. et par analogie délit d'abus de blanc-seing (2).

4° Délit de soustraction, commis par un dépositaire de deniers publics. Décret de 1852, art. 15 § 5, art 255, C. P.

5° Délit d'outrage public à la pudeur. Décret de 1852, art 15 § 5, art 330, C. P.

6° Délit de corruption ou d'excitation de mineurs à la débauche. Décret de 1852, art. 15 § 5, art. 334, C. P.

7° Violation de la loi du 24 mars 1832 sur le recrutement de l'armée. Décret de 1852. art. 15 § 13. Cette loi a été abrogée par la loi du 27 juillet 1872 qui, à son tour, est abrogée par la loi du 15 juillet 1889. Mais les articles 38, 41, 34 et 45 de la loi de 1832, spécialement visés par le décret de 1852, sont devenus successivement les articles 60, 63 et 66 de la loi de 1872 et les articles 69, 70 et 71 de la loi de 1889. De telle sorte que les dispositions

1. Cir. minist. du 5 janvier 1878.

2. Cass. 28 mars 1889. D. P. 89. 1. 215.

contenues dans ces articles sont maintenues, sauf celles de l'article 43 qui étaient relatives au remplacement militaire.

Les délits auxquels fait allusion le décret de 1852, art. 15 § 13 sont donc :

a). — Omission sur le tableau de recrutement par suite de fraude ou de manœuvres.

b). — S'être rendu impropre au service militaire, temporairement ou d'une manière permanente, pour se soustraire aux obligations imposées par la loi.

c). — Dons reçus ou promesses agréées par les médecins, chirurgiens ou officiers de santé, appelés au conseil de revision à l'effet de donner leurs avis, pour être favorables à la réforme, quand bien même la réforme serait justifiée.

La complicité de ces délits est une cause d'incapacité, mais non pas la tentative qui n'est pas prévue par le décret de 1852 (1).

8° Vente de produits alimentaires ou médicamenteux falsifiés et contenant des substances nuisibles à la santé.

La législation a subi sur ce point des modifications assez compliquées que nous allons essayer de préciser.

Le code pénal prévoyait deux hypothèses : vente de *boissons* falsifiées et nuisibles à la santé, art. 318 et 475 ; tromperie sur la nature des marchandises vendues, art. 423.

La loi du 27 mars 1851 décida que la vente de toutes

1. Cass. 17 mai 1881. D. P. 81. 1. 481.

denrées falsifiées entraînerait les peines édictées par l'art. 423 ; de plus dans son article 2, elle prononça une pénalité spéciale pour le cas où ces falsifications seraient nuisibles à la santé.

Vint le décret de 1852 qui reproduisit ces distinctions : 3 mois de prison sont nécessaires pour enlever l'électorat aux falsificateurs de *boissons* : art 15 § 4 : une condamnation quelconque à l'emprisonnement suffit pour infliger la même déchéance aux auteurs de falsifications de *denrées non-nuisibles*, art. 15 § 14 : quant à ceux qui étaient coupables de falsifications *nuisibles* de *denrées*, aucun texte ne leur interdisait l'exercice des droits politiques, ils pouvaient donc figurer sur la liste électorale.

C'était à la fois contraire au bons sens et à la justice.

La loi du 5 mai 1855 ne corrigea pas cette bizarre anomalie : elle se contenta d'abroger les articles 318 et 475 du code pénal et de rendre applicable aux boissons les dispositions de la loi du 27 mars 1851.

Enfin la loi du 24 janvier 1889 redressa les torts de notre législation : elle frappa d'incapacité tous les individus condamnés à l'emprisonnement pour vente de *denrées* ou de boissons falsifiées contenant des substances nuisibles à la santé, quelle que soit la durée de la peine.

(b). CONDAMNATION DE 3 MOIS AU MOINS.

Décret de 1852, art. 15 § 10. « Ceux qui auront été
« condamnés à 3 mois de prison au moins par application
« des articles 439, 443, 444, 445, 446, 447 et 452 du
« Code Pénal. »

Art. 439. — Destruction de registres, minutes, actes originaux, de l'autorité publique, titres, billets, lettres de change, effets de commerce ou de banque, contenant ou opérant obligation, disposition et décharge.

Art. 433. — Détérioration de marchandises, matières ou instruments quelconques servant à la fabrication.

Art. 444. — Dévastation de récoltes sur pied et de plants venus naturellement ou faits de main d'homme.

Art. 445. — Abattage d'arbres appartenant à autrui.

Art. 446. — Mutilation, coupe et écorçage d'arbres appartenant à autrui.

Art. 447. — Destruction des greffes.

Art. 452. — Empoisonnement de chevaux ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, des bestiaux à cornes, des moutons, chèvres et pores, des poissons dans les étangs, viviers ou réservoirs.

Enfin la loi du 24 janvier 1889 classe dans cette catégorie les falsifications de produits alimentaires ou médicamenteux qui ne sont pas nuisibles à la santé : si la condamnation est de trois mois de prison, elle entraîne la privation perpétuelle des droits politiques.

(c). CONDAMNATION A PLUS DE 3 MOIS.

Décret de 1852, art. 15, § 7. « Les individus condamnés à plus de 3 mois d'emprisonnement en vertu des art. 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 de la présente loi ».

Art. 31. — S'être fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités : ou en se fai-

sant inscrire avoir dissimulé une incapacité prévue par la loi ou avoir réclaté et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes.

Art. 33. — Avoir voté en vertu d'une inscription obtenue dans les deux premiers cas prévus par l'art. 31 ou en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur valablement inscrit.

Art. 34. — Avoir profité d'une inscription multiple pour voter plusieurs fois.

Art. 35. — Avoir soustrait, ajouté ou altéré des bulletins ou lu un nom autre que celui inscrit.

Art. 36. — Avoir écrit sur un bulletin un nom autre que celui qu'on était chargé d'écrire.

Art. 38. — Avoir donné, promis ou reçu des deniers, effets ou valeur quelconque, sous condition soit de donner ou procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter, avoir fait ou accepté l'offre d'emplois publics ou privés.

Art. 39. — Avoir déterminé un électeur soit par voies de fait, violences ou menaces, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer sa personne, sa famille ou sa fortune à s'abstenir de voter ou avoir influencé son vote.

Art. 40. — Avoir, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter.

Art. 41. — Avoir par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, troublé les opérations d'un col-

lège électoral, porté atteinte à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote.

Art. 42. — Avoir consommé ou tenté une irruption dans un collège électoral, avec violence, en vue d'empêcher un choix.

Art. 45. — S'être rendu coupable d'outrages ou de violences soit envers le bureau soit envers un de ses membres : ou avoir par voies de fait ou menaces retardé ou empêché les opérations électorales.

Art. 46. — Avoir enlevé l'urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés.

§ 3. — *Condamnations militaires.*

Décret de 1852, art. 15 § 12 « Les militaires condamnés « au boulet ou aux travaux publics ».

Le Code de justice militaire n'applique le boulet et les travaux publics qu'aux faits qualifiés crimes : la disposition du paragraphe 12 est donc un corollaire du paragraphe 1.

Le législateur a simplement voulu indiquer que l'incapacité électorale résulte des condamnations militaires comme des condamnations prononcées par les tribunaux civils.

Cette règle doit s'entendre dans son sens le plus large. Ainsi un individu condamné à l'emprisonnement pour vol

par un conseil de guerre serait privé de ses droits politiques (1).

§ 4. — *Faits assimilés à des condamnations.*

Décret de 1852 : art. 15 § 8. « Les notaires, greffiers et « officiers ministériels destitués en vertu de jugements ou « de décisions judiciaires ».

En vertu de la loi du 25 ventôse an XI, art. 53, les notaires ne peuvent être destitués que par jugement.

La loi du 27 ventôse an VIII, art. 92, permet au contraire la révocation des greffiers par décret sur simple rapport du procureur général.

Pour les avoués, huissiers, commissaires-priseurs, les poursuites disciplinaires sont exercées devant le tribunal civil, conformément à l'art. 103 du décret du 30 mars 1808 : le tribunal émet un avis et c'est le garde des sceaux qui statue définitivement et qui propose la révocation au président de la République.

En rapprochant ces règles générales du décret de 1852, on serait tenté de n'infliger l'incapacité électorale qu'aux notaires, car leur destitution est la seule qui émane directement de l'autorité judiciaire. La jurisprudence (2) ne pense pas ainsi : pour elle, toute révocation, même par décret, sera censée résulter d'un jugement, toutes les fois

1. Cass., 5 mai 1885, D. P. 85, 5, 174.

2. Cass., 19 avril 1880, D. P. 80, 1, 155.

qu'elle aura été précédée de poursuites criminelles, correctionnelles ou disciplinaires : la Cour de cassation (1), à propos des avoués, soutient en effet que le décret « est « le dernier acte de la poursuite disciplinaire et qu'il « forme avec la sentence qui a prononcé la suspension « une véritable décision judiciaire ». N'est-ce pas donner une extension injustifiée aux termes du décret de 1852. N'est-ce pas oublier que les incapacités sont de droit étroit ?

Une autre critique a été soulevée : le décret de 1852 paraît bien rigoureux à la plupart des auteurs. Un notaire en effet peut-être destitué pour des faits qui n'entachent nullement son honorabilité, qui ne mettent en doute ni sa moralité ni sa probité, et qui consistent simplement dans une faute professionnelle, par exemple, dans la délivrance d'une seconde grosse sans ordonnance du président. Pourquoi le traiter comme un condamné ? Quelques-uns croient à tort ou à raison que cette sévérité draconienne est une vengeance du gouvernement impérial, car les officiers ministériels avaient fait au coup d'Etat une opposition énergique.

La situation des notaires ainsi frappés était d'autant plus pénible que, n'ayant pas subi de condamnation pénale, ils n'étaient pas admis à demander leur réhabilitation. En 1864, deux millenotaires destitués se trouvaient dans l'impossibilité légale de voter, tandis que des cri-

1. Cass., 30 juin 1890, D, P. 90, 1, 343.

minels, relevés de leur incapacité, figuraient sur la liste électorale. Heureusement la loi du 19 mars 1864 rendit applicables aux officiers ministériels révoqués ou destitués les art. 619 et 745, C. P. sur la réhabilitation.

CHAPITRE II.

INCAPACITÉS TEMPORAIRES.

Les unes doivent être prononcées par le tribunal et ont une durée variable, fixée par le jugement.

Les autres résultent de plein droit de la condamnation et durent 5 ans.

§ 1. — *Incapacités d'une durée variable.*

Décret de 1852 art. 15 § 2. « Ceux auxquels les tribunaux jugeant correctionnellement ont interdit le droit de vote et d'élection par application des lois qui autorisent cette interdiction. ».

Déjà le Code Pénal, art. 42 et 43, reconnaissait aux tribunaux la faculté de prononcer cette déchéance dans les cas spécialement prévus par la loi.

Les délits, qui rentrent dans l'application de l'art 15, §. 2 peuvent se diviser en deux catégories :

Délits contre la chose publique.

Délits contre les particuliers.

A. — *Délits contre la chose publique.*

1° Offense publique contre la personne du chef de l'Etat. (art. 86. C. P.) L'incapacité électorale pourra être prononcée pour un temps égal à celui de l'emprisonnement.

2° Proposition faite et non agréée de former un complot pour commettre les crimes mentionnés aux art. 86 et 87 : il n'y a pas de maximum fixé pour la durée de la déchéance politique.

3° Complot ayant pour but de soulever une guerre civile et proposition de former ce complot (art. 91. C. P.) Pas de maximum fixé.

4° Obstacles à l'exercice des droits civiques des citoyens (art. 109 C. P.) Incapacité de 5 à 10 ans.

5° Concert de mesures contraires à la loi (art. 123. C. P.) Incapacité de 10 ans au plus.

6° Contrefaçon de marques du gouvernement : usage de ces marques, contrefaçon de sceaux, timbres ou marques d'une autorité et usage, contrefaçon et usage de timbres-postes contrefaits (art. 142. C. P.) Incapacité de 5 à 10 ans.

7° Usage de vrais timbres, sceaux et marques au préjudice de l'Etat ou d'une autorité (art. 143. C. P.) Incapacité de 5 à 10 ans.

8° Délivrance de passeport à une personne non assistée de témoins ou sous un nom supposé (art. 155. C. P.)

9° Fabrication ou falsification et usage de feuilles de route ainsi fabriquées et falsifiées. (art. 156. C. P.)

10° Demande d'une feuille de route sous un nom supposé et usage de cette feuille de route (art. 157. C. P.)

11° Délivrance d'une feuille de route dans le cas précédent (art. 158. C. P.)

12° Certificat de prétendues maladies ou infirmités délivré pour se soustraire à un service public (art. 160. C. P.)

13° Faits de concussion, quand ils ne sont punis que de l'emprisonnement (art. 174. C. P.)

14° Violences envers un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de cet exercice sans qu'il soit résulté de blessures et sans faire usage d'armes (art. 228. C. P.)

15° Faciliter l'évasion d'un détenu (art. 241. C. P.)

16° Bris et tentative de bris de scellés (art. 251. C. P.)

Dans tous ces cas, l'incapacité est de 5 à 10 ans.

17° Infractions à la loi sur l'ivresse publique commises avec récidive par des consommateurs (loi du 23 janvier 1873 art. 3).

L'incapacité doit être prononcée, mais elle est obligatoire pour le juge et sa durée est de 2 ans.

18° Infractions à la loi sur l'ivresse publique commises avec récidive par des débitants (loi du 23 janvier 1873 art. 6).

L'incapacité est facultative et n'a ni minimum ni maximum prévus.

B. — *Délits contre les particuliers.*

1° Menaces d'un attentat contre les personnes sous condition (art. 305. C. P.)

2° Coups et blessures volontaires ayant occasionné une maladie ou une incapacité de travail de plus de 20 jours (art. 309. C. P.)

3° Faux témoignage en matière correctionnelle (art. 362. C. P.)

4° Faux témoignage en matière civile (art. 368. C. P.).

5° Faux témoignage en matière de police (art. 364. C. P.).

6° Subornation de témoins (art. 363. C. P.).

7° Faux serment (art. 366. C. P.).

8. Vol ou enlèvement de bornes (art. 387, 388, 389, 401. C. P.).

9° Contrefaçon ou altération de clefs (art. 399. C. P.).

10° Abus des besoins, faiblesses ou passions d'un mineur (art. 406. C. P.).

11° Violation de secrets de fabrique (art. 418. C. P.).

Dans tous ces cas l'incapacité électorale est de 5 à 10 ans.

12° Affiliation à la société internationale des travailleurs. (Loi du 14 mars 1872. art. 2). Incapacité de 5 à 10 ans.

13° Contravention à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries. (Loi du 30 novembre 1875. art. 22). Pas de minimum ni de maximum,

14° Inscriptions ou radiations frauduleuses sur les listes électorales et complicité (loi du 7 juillet 1874. art. 6).

Incapacité de deux ans.

En outre, certains délits, nous l'avons vu, entraînent de plein droit l'incapacité politique, quand ils sont punis d'emprisonnement : mais, si la condamnation infligée est l'amende, le tribunal pourra, conformément à l'art. 15 § 2 du décret de 1852, y adjoindre l'interdiction de l'art. 42. C. P : tels sont les délits de vol, abus de confiance, escroquerie, attentat aux mœurs, etc., etc.

§ 2. — *Incapacités de 5 ans.*

Décret de 1852, art. 16. « Les condamnés à plus d'un mois
« d'emprisonnement pour rébellion, outrages et vio-
« lences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force
« publique, pour outrages publics envers un juré à rai-
« son de ses fonctions ou envers un témoin à raison de
« sa déposition, pour délits prévus par la loi sur
« les attroupements et la loi sur les clubs et pour infrac-
« tion à la loi sur le colportage, ne pourront être inscrits
« sur la liste électorale pendant 5 ans à dater de l'expi-
« ration de leur peine. »

Ainsi donc la privation des droits politiques pendant 5 ans résulte de plein droit de toute condamnation à 1 mois d'emprisonnement pour les délits suivants.

1° Rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique.

La rébellion, d'après l'art. 209. C. P. est le fait de s'opposer avec violence à l'exécution soit des lois soit des actes auxquels procèdent les agents de la force publique. Cette définition ne comprend donc pas le délit d'entrave à la liberté du travail (1).

L'outrage consiste en paroles, écrits ou dessins : il est une cause d'incapacité électorale, quand bien même il manque de publicité. Mais un simple terme offensant, qui n'inculperait ni l'honneur ni la délicatesse de la personne à laquelle il est adressé, ne constituerait pas un outrage aux termes de l'art. 222. C. P. mais une injure. Or l'injure (2), pas plus que la diffamation ou même la dénonciation calomnieuse (3), ne suffisent pour entraîner la déchéance politique, puisqu'elles ne sont pas visées par le décret de 1852.

Par dépositaires de l'autorité ou de la force publique, on entend les magistrats de l'ordre administratif et judiciaire et généralement tous les fonctionnaires : ce titre ne s'applique pas aux ministres des cultes (4).

2° Outrages publics envers un juré ou un témoin.

Outre les éléments constitutifs de l'outrage, la loi exigeait, comme condition supplémentaire, la publicité.

Ce délit, créé par l'art. 6 de la loi du 25 mars 1822, a été supprimé par la loi du 29 juillet 1881, art. 31, qui ne

1. Cass. 15 mai 1877. D. P. 77. 4. 204.

2. Cass. 6 mai 1878. D. P. 78. 4. 246.

3. Cals. 24 avril 1877. D. P. 77. 4. 204.

4. Cass. 26 mars 1877. D. P. 77. 4. 204.

retient plus que la diffamation. La plupart des auteurs, assimilant la diffamation à l'outrage, lui appliquent l'art. 16 du décret de 1852. Cette doctrine nous paraît contestable. La diffamation, telle qu'elle est définie par l'art. 29 de la loi de 1881, suppose l'allégation d'un fait : elle diffère par là de l'outrage. Si ces deux délits sont distincts, il est impossible d'étendre à l'un les incapacités qui frappent l'autre sans l'intervention d'un texte formel.

3° Délits prévus par la loi sur les attroupements et la loi sur les clubs.

Les attroupements, armés ou non armés, sur la voie publique sont défendus par la loi du 7 juin 1848.

Les clubs étaient autorisés sous certaines conditions par le décret du 28 juillet 1848 : ils sont interdits par l'art. 7 de la loi du 30 juin 1881.

4° Délits prévus par la loi sur le colportage.

Ces délits, transformés en contraventions par la loi du 29 juillet 1881 art 21, échappaient à la déchéance politique : mais la loi du 24 janvier 1889 les fait retomber sous l'application du décret de 1852.

A cette énumération, la loi du 24 janvier 1889 ajoute les condamnations à plus d'un mois de prison pour contravention à l'art 1 de la loi du 27 mars 1881, c'est-à-dire pour vente de produits alimentaires ou médicamenteux falsifiés, mais non nuisibles à la santé. Toute condamnation pour le même fait, inférieure à 1 mois de prison, ne met aucun obstacle à l'exercice des droits politiques.

CHAPITRE III

DE L'INFLUENCE DES FAITS QUI MODIFIENT LES CONSÉQUENCES DE LA CONDAMNATION.

Les incapacités commencent à l'expiration de la peine principale ; pourtant l'incapacité, résultant d'une contravention à la loi de 1873 sur l'ivresse, part du jour où la condamnation est devenue irrévocable.

Quatre faits peuvent modifier les conséquences d'une condamnation.

Ce sont : la grâce, la prescription, l'amnistie et la réhabilitation.

La grâce, (1) et la prescription (2) dispensent de l'exécution de la peine, mais ne relèvent pas des déchéances. Elles ont néanmoins une influence indirecte sur les incapacités temporaires, en faisant courir leur délai.

L'amnistie (3), au contraire, efface non seulement la condamnation, mais encore l'infraction. Le condamné est censé n'avoir jamais été coupable : rien ne s'oppose donc à ce qu'il figure sur la liste électorale.

1. Cass. 6 nov. 1872. D. P. 73. 1. 480.

2. Cass. 30 mars 1863. D. P. 63. 4. 135.

3. Cass. 5 juin 1883. D. P. 83. 1. 388.

Moins généreuse, la réhabilitation suppose que la faute est expiée, mais elle permet, moyennant certaines conditions, aux condamnés qui ont subi leur peine de reprendre leur place dans la société, elle leur rend donc la jouissance et l'exercice des droits politiques.

Evidemment l'incapacité perpétuelle est imprescriptible : le fait pour un individu d'avoir été illégalement inscrit pendant un certain nombre d'années, ne constitue aucun droit en sa faveur (1).

1. Cass. 30 avril 1885. D. P. 85. 1. 314.

SECTION III

Incapacités résultant d'un état juridique

§ I. — *Les Interdits.*

Décret de 1852, art. 15, § 16.

Il semble que l'exercice des droits politiques devrait être défendu à tous les citoyens qu'une affection cérébrale ou qu'une infirmité physique rend inaptes à comprendre la portée de leurs actes. Toute raisonnable qu'elle serait, une règle semblable donnerait lieu aux décisions les plus arbitraires. Aussi le législateur a-t-il voulu que la folie, pour créer une incapacité, fût légalement constatée par un jugement d'interdiction.

Par conséquent, s'ils ne sont pas interdits, aucune déchéance ne frapperait ni l'individu que la notoriété publique considère comme atteint de démence (1), ni l'idiot (2), ni le sourd-muet (3), ni l'individu pourvu d'un conseil judiciaire : ce dernier pourra même réclamer son inscription sans l'assistance de son conseil (4).

1. Cass., 21 mars 1864, D. P. 64, 1, 239.

2. Cass., 31 mars 1851, D. P. 51, 1, 59.

3. Cons. d'Et. 11 juin 1886, Rec. 523.

4. Paris 26 octobre 1830.

Bien plus, les aliénés, retenus dans un établissement public en vertu de la loi du 30 juin 1838, continueront à figurer sur la liste électorale (1), tant qu'ils ne seront pas interdits : toutefois leur droit de vote sera suspendu aux termes du décret réglementaire du 2 février 1852, art. 18.

L'incapacité électorale de l'interdit ne cesse qu'avec le jugement de main-levée, art. 512 C. C.

§ II. — *Les faillis.*

Décret de 1852, art. 15, § 16. Les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français soit par jugements rendus à l'étranger, mais rendus exécutoires en France. »

La constitution de l'an VIII, art. 5, frappait d'incapacité à la fois le failli et l'héritier immédiat détenteur à titre gratuit de la succession totale ou partielle d'un failli.

Sans toucher à cette règle, la loi du 15 mars 1849, art. 4 § 8, permit l'inscription des faillis déclarés excusables ou ayant obtenu un concordat.

Ces deux textes ont été abrogés par la loi du 31 mai 1850 art. 8 § 2, qui a inspiré le décret de 1852 : à l'avenir, l'héritier du failli conserve l'électorat, mais le failli est rayé de la liste électorale jusqu'à sa réhabilitation, quand bien même il serait excusable ou concordataire.

1. Cass., 29 mars 1881, D. P. 81, 4, 303.

Il convient d'observer que la réhabilitation commerciale n'a rien de commun avec la réhabilitation criminelle : elle est un droit pour le commerçant qui a payé toutes ses dettes et qui ne se trouve pas dans un des cas d'indignité prévus par l'art 612. C. com.

La faillite doit être prononcée par les tribunaux compétents, ordinairement par les tribunaux de commerce, exceptionnellement par les tribunaux correctionnels. En effet, le juge, saisi d'une poursuite en banqueroute simple, a qualité pour constater l'état de faillite du commerçant poursuivi, et la condamnation prononcée par lui aura les mêmes effets qu'un jugement émanant d'une juridiction commerciale (1). D'autre part, les sentences des tribunaux étrangers seront assimilées à celles des tribunaux français, si elles ont été rendues exécutoires.

Cette dernière règle amène naturellement la question suivante : les condamnations pénales prononcées à l'étranger ont-elles une influence sur la capacité électorale ?

La négative est certaine, quand le fait qui a causé la condamnation n'est pas réprimé par la loi française. Pour ressentir quelque hésitation, il faut se placer dans l'hypothèse où ce fait constitue une infraction dans notre code pénal. Evidemment la peine principale ne saurait être subie en France, puisque les jugements rendus à l'étranger sont dépourvus de force exécutoire sur notre territoire. Mais en est-il de même des incapacités ? L'art. 5, § 3, C. inst.

1. Cass., 8 juillet 1885, D. P. 85. 1, 279.

crim., reconnaît aux sentences des tribunaux étrangers l'effet d'éteindre l'action publique en France. On pourrait en conclure que les jugements rendus à l'étranger produisent en France tous les effets qui n'exigent pas un concours direct et matériel de l'Etat français à des actes prescrits par un Etat étranger, en un mot tous les effets qui ne sont pas contraires au principe de la souveraineté.

La jurisprudence (1) réfute cette argumentation : elle fait remarquer : que l'art. 5 § 3. C. inst. crim., posant une règle spéciale, ne comporte aucune extension ; que d'autre part, permettre à une autorité étrangère de priver un Français de ses droits politiques, c'est méconnaître l'indépendance réciproque des Etats. Au point de vue juridique, la Cour de cassation a raison : au point de vue social une pareille solution est regrettable, car le condamné, échappant par le fait de sa condamnation à toute poursuite nouvelle, exercera des droits dont il s'est rendu indigne. Aussi espérons-nous que notre code ne tardera pas à imiter l'innovation introduite dans les codes suédois, allemand, prussien et hongrois. Ces différentes législations organisent une action spéciale en déchéance qui frappe les nationaux, condamnés à l'étranger, des mêmes incapacités que s'ils avaient été condamnés par les tribunaux de leur pays (2). Ainsi se trouvent conciliés l'ordre politique et l'ordre moral.

1. Cass., 14 avril 1868, S., 68, 1, 183.

2. Garraud. *Tr. de droit pénal*, tome I, n° 161, notes 3 et 4.

Cette controverse tranchée, revenons à la situation du failli.

Le décret ne visant que les faillis, ce serait une erreur de considérer comme incapables le commerçant en état de cessation de paiements, le débiteur en déconfiture ou qui a fait une cession de biens, l'insolvable. Au contraire, on devrait assimiler aux faillis le gérant et les membres d'une société en nom collectif tombée en faillite, quelles que soient d'ailleurs leur position vis-à-vis de leurs créanciers personnels et leur bonne foi.

C'était en somme se montrer bien sévère envers des citoyens qui le plus souvent avaient été victimes d'imprudences ou d'erreurs. La loi du 4 mars 1889 adoucit les rigueurs de la législation antérieure ; elle permet aux commerçants de bonne foi qui cessent leurs paiements, de demander la liquidation judiciaire : ceux qui l'obtiennent deviennent inéligibles, mais restent électeurs. La commission de la Chambre proposait d'étendre le même bénéfice aux faillis déclarés excusables, mais la commission du Sénat s'y refusa, alléguant avec raison que la liquidation judiciaire suffisait à protéger les débiteurs malheureux (1).

La loi du 4 mars 1889 ajoute deux dispositions transitoires que nous nous contenterons de reproduire textuellement, car elles se passent de commentaire.

1. Rapport de M. Demôle. Séance du 21 décembre 1888. *Off. Annexe*, n° 170.

Art. 25. — « Le commerçant en état de cessation de
« paiements dont la faillite n'aura pas été déclarée ou dont
« le jugement déclaratif de faillite ne sera pas devenu dé-
« finitif à la date de la promulgation de la présente loi,
« pourra obtenir le bénéfice de la liquidation judiciaire
« Cette faculté s'exercera devant la juridiction saisie. La
« requête devra dans tous les cas être présentée dans la
« quinzaine de la promulgation.... Le jugement, qui
« homologuera le concordat obtenu par le débiteur dont
« la faillite aura été déclarée antérieurement à la pro-
« mulgation de la présente loi ou qui déclarera celui-ci
« excusable, pourra décider que le failli ne sera soumis
« qu'aux incapacités édictées par l'art. 21 contre les dé-
« biteurs admis à la liquidation judiciaire.

« Cette disposition sera applicable à tout ancien failli
« qui aura obtenu son concordat ou qui aura été déclaré
« excusable. Il devra saisir par requête le tribunal de
« commerce qui a déclaré sa faillite et produire son casier
« judiciaire. Cette requête sera affichée pendant quinze
« jours dans l'auditoire. Le tribunal statuera en chambre
« du conseil. Sa décision n'est susceptible d'aucun re-
« cours.

« L'inscription sur les listes électorales pourra être
« faite à la suite de ces formalités jusqu'au 31 mars, date
« de la clôture des listes »

SECTION IV

Preuve des incapacités

Les règles générales de la preuve s'appliquent en matière électorale.

Tout réclayant qui, pour faire rayer un autre électeur, invoque une incapacité, doit préalablement l'établir.

L'incapacité résultant d'une condamnation se prouvera au moyen d'un extrait du jugement. L'extrait du casier judiciaire (1), les renseignements administratifs (2) sont dénués de toute force probante, à moins qu'ils ne soient confirmés par l'aveu de défendeur. Quant à la notoriété publique (3), elle est toujours insuffisante par elle-même.

Jusqu'en 1875, pour assurer l'exécution du décret de 1852, les greffiers des tribunaux dressaient des *états annuels* mentionnant les jugements qui entraînaient suspension ou privation des droits électoraux et les transmettaient aux préfets des départements (4).

1. Cass., 7 juillet 1876, D. P. 78. 1. 94.

2. Cass., 29 mars 1864, D. P. 64. 1. 240.

3. Cass., 2 mai 1883, D. P. 83. 5. 188.

4. Circ. minist. du 21 juillet 1856.

Après la loi du 7 juillet 1874, la formation des nouvelles listes municipales révéla un grand nombre d'inscriptions illégales et démontra par le fait même l'insuffisance des états annuels pour éclairer l'Administration sur les incapacités électorales.

Une circulaire ministérielle du 18 décembre 1874 organisa un nouveau mode de contrôle : à partir du 1^{er} janvier 1875, des duplicata du bulletin du casier judiciaire n° 1 sont transmis aux sous-préfectures des lieux de naissance des condamnés, de manière à constituer un casier administratif électoral. Ces duplicata sont dressés par les greffiers des tribunaux et les membres du ministère public, avant d'y apposer leur visa, doivent s'assurer qu'ils n'indiquent que les condamnations emportant une déchéance politique.

A ce casier administratif sont annexés les extraits de jugements d'interdiction ou de jugements déclaratifs de faillite qui sont relevés par les greffiers des tribunaux civils ou de commerce. La circulaire ministérielle du 23 septembre 1875 recommande aux préfets et sous-préfets de détruire les bulletins concernant les faillis, dès qu'ils auront reçu notification des réhabilitations.

Ce casier administratif sert de preuve à l'Administration lorsqu'elle est demanderesse en radiation ou défenderesse en inscription.

SECTION V

SUSPENSION DU SUFFRAGE

Certains citoyens, remplissant toutes les conditions de l'électorat et figurant sur une liste, se trouvent cependant dans l'impossibilité légale d'exercer leurs droits politiques.

Ce sont .

1° Les détenus. Les causes de la détention, pour légitimer la suspension du vote, doivent être légales. Une arrestation arbitraire le jour même du scrutin constituerait une manœuvre et entraînerait l'annulation des élections. Mais par contre le maire pourrait et devrait refuser de recevoir le bulletin d'un électeur en état d'arrestation légale (1). Décret de 1852. Art. 14.

2° Les accusés contumaces. Décret de 1851, art. 14.

3° Les personnes internées dans un établissement public d'aliénés conformément à la loi du 30 juillet 1838 et non interdites.

Décret reg. de 1852, art. 18.

4° Les militaires. C'est seulement depuis le décret du 5 mars 1848 que les militaires ont la jouissance du droit électoral. Leur capacité, confirmée par la loi du 15 mars

(1) Cons. d'Et., 16 août 1886. Rec. 1003.

1849, art. 2, § 1, a été reconnue implicitement ou explicitement par le décret de 1852. Art. 14, par la loi du 27 juillet 1872, art. 5, par la loi du 30 nov. 1875, art. 2, par la loi du 5 avril 1884, art. 14, et enfin par la loi du 16 juillet 1889, art. 9.

Décret de 1852, art. 14: « Les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime seront portés sur les listes de la commune où ils étaient domiciliés avant leur départ. »

Les militaires, répondant à l'appel, sont donc inscrits au domicile de recrutement. Ce domicile, n'existant pas pour les engagés volontaires, est remplacé par le domicile d'engagement (1).

Cette règle est absolue : ainsi un militaire, qui retournerait dans ses foyers comme soutien de famille (2) ou un militaire qui contracterait un rengagement sans quitter le drapeau (3), resteraient inscrits dans la commune où ils auraient été recensés pour le recrutement. Les militaires ne peuvent acquérir le domicile électoral dans la commune de leur résidence quand bien même ils y rempliraient un emploi sédentaire (4).

Aux militaires proprement dits, on doit assimiler depuis la loi du 27 juillet 1872.

1. Cir. minist. du 30 nov. 1884.

2. Cass. 28 août 1850. D. P. 50. 5. 193.

3. Cass. 5 juin 1867. D. P. 67. 1. 352.

4. Circ. minist. de 1873.

(a) Les gardes républicains.

(b) Les sapeurs-pompiers de Paris.

(c) Les gendarmes. Avant 1872, on distinguait les gendarmes appartenant à la gendarmerie départementale et les gendarmes vétérans. Les premiers, considérés comme fonctionnaires, étaient électeurs au lieu de leur résidence obligatoire ; les seconds, considérés comme militaires, étaient électeurs au domicile de recrutement.

Quand un militaire quitte le service, il peut comme tout autre citoyen se faire inscrire là où il remplit les conditions légales de l'électorat. Mais est-il recevable à compter dans les six mois de résidence le temps qu'il a passé dans la commune pendant son service actif ? Le conseil d'Etat répond négativement (1). La Cour de cassation affirmativement (2). C'est à elle que nous donnons raison. Tant qu'il est en activité, le militaire conserve par la loi son domicile électoral au domicile de recrutement, c'est vrai, mais cela n'empêche pas qu'il habite réellement la commune où il est caserné, et qu'est-ce donc que la résidence, sinon une habitation de fait ?

Quoiqu'inscrits, les militaires ne votent pas, à moins qu'ils ne se trouvent dans l'une des situations suivantes :

1° En résidence libre.

2° En congé régulier de plus de 30 jours.

3° En non activité.

1. Cons. d'Et. 12 mars 1880, Rec. 296.

2. Cass., 26 nov. 1883, D. P. 84, 1, 207.

4° Dans les cadres de réserve ou de territoriale, sauf pendant les périodes d'instruction, qui d'ailleurs n'ont jamais lieu à l'époque des élections (1).

Cette règle et ses exceptions ont été édictées par l'art. 2 de la loi du 30 novembre 1875, reproduit in extenso dans la loi militaire du 16 juillet 1889, art. 9.

(1) Circ. min. 16 mars 1887, 7 avril 1887.

POSITIONS

Droit romain

I. Le mariage n'était pas à Rome un contrat purement consensuel.

II. La mancipation fut à l'origine une vente réelle.

III. L'usufruit ne peut s'établir par pactes et stipulations.

IV. Dans l'action négatoire, le demandeur doit prouver l'existence de la servitude.

Droit civil.

V. L'engagement dans les ordres sacrés n'est pas une cause de nullité du mariage.

VI. Les enfants incestueux ne peuvent être légitimés par mariage subséquent.

VII. Le droit du locataire est un droit personnel.

VIII. L'emphytéose est un droit personnel, qui par conséquent n'est pas susceptible d'hypothèque.

Droit constitutionnel

IX. Le Sénat peut rétablir les crédits supprimés par la Chambre.

Droit criminel

X. La mort, donnée en duel, est un assassinat.

XI. L'ivresse complète supprime la responsabilité pénale.

XII. La condamnation par coutumace n'entraîne pas l'interdiction légale.

Droit administratif

XIII. En matière administrative, les ministres sont juges ordinaires et de droit commun.

Droit international

XIV. Un Etat n'extrade pas ses nationaux.

VU,

Le Professeur,

Président de la thèse,

GEORGES LEBRET.

VU,

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie de Caen,

E. ZEVORT.

